



С.М. Бугай,* Е.В. Щепанський**

ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Проблеми регіонального розвитку у різних країнах незалежно від їхнього суспільно-політичного устрою, економічної моделі господарювання, завжди входять до переліку найважливіших і потребують обов'язкової державної підтримки для свого вирішення. Відомим є той факт, що значні міжрегіональні соціально-економічні відмінності є постійним джерелом соціальної та політичної нестабільності, причинами виникнення сепаратистських рухів і загострень суспільних відносин.

Накопичені проблеми регіонального розвитку набувають особливої актуальності для України, яка увійшла в новий етап свого існування у статусі країни з ринковою економікою, зокрема, це помітні відмінності у рівнях соціально-економічного розвитку між окремими її територіями. Наприклад, за показниками, що характеризують економічний потенціал та розміри грошових доходів на душу населення, максимальні регіональні відмінності між областями західної та східної України на сьогодні в середньому складають, відповідно, 60 і 85 процентних пунктів. Світовий досвід свідчить, що досягнення межі відмінності міжрегіональних рівнів від 30 до 50 пунктів є причиною виникнення соціально-політичної напруги серед окремих регіонів, явищ неконтрольованої міграції населення тощо¹. Таким чином, на сучасному етапі головна увага у політиці регіонального розвитку в Україні повинна бути спрямована на подолання міжрегіональних диспропорцій, а також на створення організаційно-правових та економічних умов для забезпечення оптимального та збалансованого розвитку регіонів країни.

Проблемним питанням становлення регіонального управління та соціально-економічного розвитку регіонів України присвячено чимало робіт, як у галузі державного управління та місцевого самоврядування, так і у сфері регіональної економіки. Серед дослідників потрібно виділити І.І. Лукінова, С.Л. Максименка, Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка, В.І. Пилу, Д.М. Стеценка, О.С. Чмир. Разом із тим, вимагають свого уточнення та окремого дослідження питання, пов'язані з формуванням інституційної структури забезпечення регіонального розвитку, створенням мережі агентств регіонального розвитку.

З огляду на вищезазначене, в науковій статті поставлено такі завдання: визначення сутності поняття "агентство регіонального розвитку", аналіз світового та вітчизняного досвіду створення та функціонування агентств регіонального розвитку, визначення основних видів діяльності та завдань агентств регіонального розвитку.

Сьогодні Україна ще перебуває на етапі формування інституційної структури забезпечення регіонального розвитку. З огляду на це доречно відмітити, що у країнах ЄС існує два типи відповідної інституційної структури. Так, у Франції, Великобританії, Італії проблемами регіонального розвитку опікується окремий центральний орган виконавчої влади, а в Швеції, Данії до управління процесами регіонального розвитку залучено декілька галузевих міністерств, в основному ті з них, що опікуються питаннями економічного розвитку, соціального захисту,

© Бугай С.М., Щепанський Е.В., 2006

* заступник начальника Управління, завідуючий відділом Секретаріату Кабінету Міністрів України, кандидат економічних наук

** доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права, кандидат економічних наук

¹ Пила В.І., Чмир О.С. Спеціальні (вільні) економічні зони: теорія та практика: Навч. посібник. — К.: Київ. держ. торг.-екоп. ун-т, 1998. — 328 с.



транспорту, екології і деякі інші. В Україні на сьогоднішній день головним органом центральної виконавчої влади, який відповідає за розробку та впровадження політики регіонального розвитку, є Міністерство економіки України, а у його складі один департамент чисельністю до 50 працівників.

З нашої точки зору такий стан речей не може задовольнити інституційні запити країни щодо управління її регіональним розвитком. По-перше, необхідність ув'язки рішень усіх державних політик на території України, по-друге, необхідність розширення повноважень регіонів у проведенні державної регіональної політики, а, відповідно, і впровадження ефективного механізму контролю за виконанням органами місцевої влади делегованих повноважень, вказують на доцільність створення центрального органу виконавчої влади, що спеціалізувався б на проблемах розвитку регіонів (Міністерства або Національного агентства регіонального розвитку).

Центральний орган виконавчої влади на регіональному рівні може спиратися на мережу регіональних агентств регіонального розвитку, що функціонують на комерційних принципах (або принципах акціонерного товариства, де серед акціонерів можуть бути і органи виконавчої влади та місцевого самоврядування), діяльність якої спрямована на надання практичної допомоги органам управління певної території по здійсненню ними покладених повноважень у сфері регіональної політики.

Зважаючи на актуальність зазначеної проблеми, на нашу думку, потребує деякого уточнення поняття “агентство регіонального розвитку”. У 1982 р. відомий британський дослідник Д. Юлл сформулював наступне визначення: “Будь-яка організація, що фінансується з бюджету, однак, не є структурним підрозділом урядової адміністрації чи органу місцевого самоврядування, створена з метою сприяння економічному розвитку регіонів, які мають статус проблемних чи пріоритетних”. Водночас, західний дослідник Р. Аллен пропонує розуміти під терміном “агентства регіонального розвитку” будь яку громадську організацію, яка не входить до системи центральної та місцевої адміністрації, проте має визначені управлінські повноваження щодо сприяння промислового розвитку у регіонах, які визначені як проблемні чи пріоритетні².

Європейська асоціація агентств регіонального розвитку (EURADA), міжнародна громадська організація, яка за сприяння Генерального директорату з питань регіональної політики Європейської Комісії координує діяльність АРР у Європі, пропонує наступне визначення сутності цих інститутів: будь-яка організація, основною місією якої є узагальнення колективного інтересу до розвитку певної території.

З нашої точки зору, агентства регіонального розвитку сьогодні можна визначати як певні інституції, завданням яких є сприяння розвитку і зростанню господарського потенціалу та конкурентоспроможності певної території, а також рівня та якості життя її громади.

Як свідчить світовий (у першу чергу, європейський) досвід агентства регіонального розвитку мають суттєвий інноваційний потенціал, оскільки вони є дієвим елементом механізму впровадження нового типу відносин між органами влади (державної та самоврядної) і представниками “невладних” кіл (бізнес, громадськість), діють як посередники між місцевими (регіональними) інституціями та компаніями і часом допомагають їм управляти конкретними стимулами й інструментами регіонального розвитку. За своєю суттю вони є каталізаторами процесу економічного і соціального розвитку³.

Слід окремо зазначити, що сьогодні існують доволі різні за типом (організаційно-технологічною структурою функціонування) агентства регіонального розвитку. Зокрема, вони функціонують як державні організації, або приватні структури, мають прибутковий чи

² Бугай С., Лендьял М., Кіш Є., Ілько І., Ткачук А., Варцаба А., Зелюк В. Агентства регіонального розвитку в Україні. Становлення та перспективи. — К.: Міленіум, 2002. — 302 с.

³ На шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / За ред. С. Максименка. — К.: Логос, 2000. — 224 с.; Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав — членів Європейського Союзу та вибір України. — Тасіс: Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права, 2001. — 237 с.



неприбутковий характер, спеціалізуються на вузькому спеціальному колі питань або охоплюють широке коло завдань. Їхні назви і самі засади створення є різними для різних регіонів і країн. Тобто єдиного уніфікованого зразка, який би можна було скопіювати і запропонувати до впровадження в Україні, поки не існує. Разом із тим, можна виділити два основних типи, або види таких організацій.

Перший — це організації, що є потужними загальнонаціональними та регіональними інституціями та зосереджують свою діяльність на виконанні широкого кола завдань: наданні послуг управлінського характеру як на державному, так і на регіональному рівнях. У цих випадках агентства регіонального розвитку є державними організаціями і можуть повністю або частково фінансуватися з державного бюджету. Такий тип агентств регіонального розвитку є характерним, наприклад, для сучасної Чехії, Франції та Великобританії.

Другий — це організації, що виникли за місцевою або регіональною ініціативою. У більшості це недержавні установи (типу “асоціацій”, акціонерних товариств). Їх учасниками, як правило, є регіональні (місцеві) органи виконавчої влади, підприємницькі структури, професійні спілки, торгові палати, інші неурядові організації. Основну увагу у своїй роботі вони приділяють проблемам розвитку конкретних територій. Серед прикладів, що відповідають даному виду агентств можна назвати відповідні організації, які працюють, наприклад, в Італії або Іспанії.

Аналізуючи досвід створення та функціонування агентств регіонального розвитку в країнах Європи, можна виділити наступні основні їх види діяльності:

- консультування та надання технічної допомоги існуючим підприємствам;
- консультування та надання технічної допомоги новоствореним підприємствам;
- проведення економічних та маркетингових досліджень;
- створення банків даних про підприємства даної території;
- створення банків даних про вільні приміщення та земельні ресурси;
- надання консультацій щодо участі у ярмарках та виставках;
- організація ярмарків та виставок;
- сприяння підприємствам у знаходженні партнерів та інвесторів;
- реструктуризація підприємств-банкрутів;
- навчання, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу підприємств.

Типовим прикладом нового осмислення ролі агентств регіонального розвитку є діяльність цих організацій в Австрії, напрямки діяльності яких залежно від рівня споживача такі:

1. Територія регіону: реклама та маркетинг регіону, надання коштів для здійснення регіональних інфраструктурних проектів;

2. Підприємці-початківці: заохочення започаткування бізнесу, надання інформаційно-консультаційних послуг підприємцям-початківцям, фінансових ресурсів, а також створення бізнес-інкубаторів, технопарків;

3. Підприємства, що розвиваються: надання інформаційно-консультаційних послуг, фінансових ресурсів маркетинг;

4. Поширення сучасних технологій: сприяння налагодженню співробітництва між підприємствами, передача інновацій та технологій, організація виставок, створення регіональних мереж розвитку;

5. Залучення інвестицій: надання інформаційних послуг потенційним інвесторам, організація переговорів між місцевими підприємцями та зовнішніми інвесторами, надання підприємницької та виробничої інфраструктури, ефективне управління та розвиток інвестованих підприємств, заохочення реінвестицій;

6. Навчання: організація навчання та проведення тренінгів для підприємців, персоналу підприємств;



7. Заснування венчурних фондів, підтримка за допомогою венчурного капіталу високотехнологічних підприємств.

Незважаючи на поки що традиційну роль центральноевропейських агентств регіонального розвитку, існують вже приклади їх залучення до інноваційно-інвестиційної діяльності. Зокрема йдеться про роль АРР у формуванні кластерів — своєрідної течії, яка багатьма дослідниками сприймається як оптимальний інструмент для підвищення конкурентоспроможності локальної та регіональної економіки. Кластери є мережею вертикально інтегрованих підприємств та організацій, які виробляють конкурентоспроможні товари та послуги, використовуючи, насамперед, внутрішні ресурси регіону. Ці утворення забезпечують зв'язок виробництва з поширенням нових технологій та інновацій, інформацією взагалі, що вимагає включення у кластер ний ланцюг університетів, науково-дослідних центрів, технополісів.

Функції АРР щодо управління кластером зводяться до наступних видів діяльності:

- надання фінансової допомоги малим та середнім підприємствам, які залучаються до виробничої діяльності;
- надання інформації членам кластера про зміни у законодавстві, вільні банківські ресурси;
- пошук партнерів;
- заохочення співпраці між членами кластера;
- маркетингу та реклами продукції кластера.

Такі напрямки діяльності як стратегічне планування чи участь у перепідготовці, підвищення кваліфікації персоналу, екологічні програми, співробітництво з університетами є скоріше супутніми, які покликані сприяти економічним змінам на певній території.

Процес становлення агентств регіонального розвитку в Україні було започатковано в 90-х роках минулого століття.

Засновниками цих агентств в Україні, як правило, виступають фізичні особи, конкретні підприємства, громадські організації і лише в окремих випадках — регіональні органи виконавчої влади. Агентства мають різний статус, зокрема: громадська організація, неприбуткова організація, благодійний фонд, ТОВ, ЗАТ, комунальне підприємство і таке інше. Крім того, суттєво різняться масштаби діяльності цих агентств — від території двох областей (Донецька і Луганська), як то агентство регіонального розвитку “Донбас”, до території окремого міста (наприклад, агентство регіонального розвитку та інновацій “ТЕС-Мукачєво”).

Інститутом “Схід-Захід” у 2001 році було проведено анкетування агентств регіонального розвитку України. Відповіді на анкети надали 6 організацій, які вважають себе такими, що виконують функції агентств регіонального розвитку, а саме:

1. Полтавська Асоціація регіонального розвитку “ПОЛААР”;
2. Комітет дій “Черкаси-де-Мойн”;
3. “Асоціація економічного розвитку Івано-Франківщини”;
4. “Центр муніципального і регіонального розвитку” (м. Львів);
5. “Агентство з розвитку бізнесу” (м. Славутич);
6. “Тернопільське агентство міського розвитку”.

Таким чином, найбільше агентств регіонального розвитку в Україні задіяні у сфері надання консультаційних послуг (6), залучення інвестицій (6), проведення семінарів, тренінгів (6), проведення маркетингових, експертних досліджень (6). У сфері надання технічної експертизи задіяні лише 2 АРР, а це говорить про відсутність належних умов і ресурсів для ефективної діяльності.

У реальній практиці сьогодення можна говорити, що агентства регіонального розвитку достатньо активно співпрацюють із регіональними органами влади, беруть участь у розробці та



реалізації програм розвитку регіонів та запровадженні стратегічного планування на місцевому рівні. Зокрема, у 2005 році агентствами розроблено План розвитку міста Коростень на 2006 — 2014 рр. (агентство регіонального розвитку міста Коростеня), стратегічний план економічного розвитку міста Болехів та окремих районів Івано-Франківської області (громадський центр “Ділові ініціативи”), Стратегію економічного розвитку міста Кам’янець-Подільського Хмельницької області (агенція економічного розвитку громадської організації “Партія відродження Кам’янець-Подільського”).

Таблиця 1.

Основні напрямки діяльності агентств регіонального розвитку в Україні

№ п/п	Види діяльності	Кількість позитивних відповідей
1.	Надання консультаційних послуг	6
2.	Створення бізнес-інкубаторів	4
3.	Залучення інвестицій	6
4.	Створення мереж (малого та середнього бізнесу туристичних мереж, консультаційних пунктів)	5
5.	Розвиток транскордонного та міжрегіонального співробітництва	4
6.	Розробка стратегій розвитку громад та територій	5
7.	Надання послуг технічної експертизи	2
8.	Проведення семінарів, тренінгів	6
9.	Проведення маркетингових, експертних досліджень	6
10.	Реклама території	5
11.	Здійснення соціальних проєктів	3
12.	Інше	2

Окремо можна підкреслити, що в рамках проєктів, які впроваджуються та реалізуються агентствами, вирішуються також соціальні проблеми окремих територій. Для прикладу — за сприяння агентства регіонального розвитку “Донбас” у 2005 році реалізовано 49 проєктів програм із ремонту доріг, газифікації, телефонізації шахтарських міст і селищ.

У цілому ж станом на початок 2006 року кількість агентств регіонального розвитку в Україні вже перевищила 100 одиниць і має тенденцію до подальшого зростання. Але їх професійна діяльність усе-таки має суттєві недоліки (можливо, початкового етапу становлення), що знаходяться в площині недостатньої скоординованості дій у напрямі всебічного комплексного розвитку регіонів. Діяльність лише окремих із них тісно пов’язана з розробкою стратегій і програм соціально-економічного розвитку регіонів.

З метою перетворення агентств на дієвий елемент механізму стимулювання розвитку регіонів та підвищення їх інституційної спроможності щодо вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку в умовах сучасної України за своєю сутністю вони повинні являти науково-методичні та організаційно-впроваджувальні центри консалтингової допомоги місцевим органам управління з широкого кола питань регіонального розвитку.

На регіональному рівні, на нашу думку, агентства мають бути зорієнтовані на вирішення наступних основних завдань:

— розробку прогнозів та програм (бізнес-планів) економічного та соціального розвитку областей, адміністративних районів, міст або селищ, окремих сільських рад чи їх груп;

— розробку бізнес-проєктів перспективного розвитку господарських утворень із урахуванням перспектив розвитку регіонів, де розташовані ці об’єкти та кон’юнктури внутрішнього ринку країни взагалі;



- розробку бізнес-паспортів територій та господарських утворень із метою обґрунтування їх привабливості для вкладання інвестицій;
- розробку пропозицій щодо впровадження ефективних механізмів стимулювання поновлення роботи або перепрофілювання функціонально найважливіших підприємств регіонів (якщо є підприємства, що тимчасово не працюють), оновлення технологічної бази виробництва;
- розробку пропозицій щодо впровадження ефективних механізмів господарювання на землі (у тому числі для фермерських господарств);
- сприяння експорту, розширенню міжнародної діяльності підприємств і розробці новітніх технологій;
- розробку пропозицій щодо розвитку малого підприємництва та надання підтримки і консультацій підприємцям;
- розробку пропозицій щодо стабілізації та подальшого розвитку місцевого ринку праці, забезпечення ефективної зайнятості;
- розробку пропозицій щодо розвитку соціальної сфери та інженерних комунікацій;
- розробку пропозицій щодо формування комунальної власності територіальних громад міст, селищ, сіл;
- пошук шляхів для стимулювання розвитку виробничої кооперації та інтеграції виробництв конкретних територій (замовників робіт) у функціонуючі виробничо-територіальні комплекси країни;
- розробку пропозицій щодо створення сприятливих фінансово-кредитних, нормативно-правових, податкових, інформаційно-інноваційних та інших умов стосовно відродження конкретних територій (наприклад, депресивних) та наступного їх комплексного економічного і соціального розвитку;
- залучення до розробки конкретних документів із проблем соціально-економічного розвитку регіонів заінтересованої у їх розробці громадськості.

Формування мережі агентств регіонального розвитку з інституцій, які функціонують на комерційних засадах у регіонах та державного органу у центрі уявляється нам логічним на даному етапі розвитку суспільства, оскільки: виключає можливість дублювання функцій у сфері регіонального управління на рівні регіонів (агентства спеціалізуються на допомозі органам управління і не дублюють їх функції); визначає орган, уповноважений у питаннях провадження регіональної політики на рівні центральної влади; забезпечує можливість поступового (з ходом реалізації основних етапів адміністративної реформи) формування у регіонах державних установ — місцевих центрів регіонального розвитку (шляхом певного симбіозу агентств та державних адміністрацій, у віддаленій перспективі).

Таким чином, створення мережі агентств регіонального розвитку може стати своєчасним кроком на шляху подальшого розширення базових умов впровадження у структури державного управління і самоврядування принципів ринкової економіки та демократизації господарювання.

Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права (протокол № 6 від 16 лютого 2006 року)

