

М. М. ІЖА

ВІДМОВА ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ВІД АГЕНТСТВ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Неспроможність агентств регіонального розвитку виконувати покладені на них завдання змушує шукати нові інструменти регіонального розвитку або ж удосконалити наявні. Аналіз досвіду Великої Британії дав змогу сформулювати рекомендації щодо діяльності таких агентств в Україні.

Ключові слова: *регіональний розвиток, регіональне управління, агентства регіонального розвитку, державно-приватне партнерство, неурядові організації.*

Неспособность агентств регионального развития исполнять возложенные на них задания вынуждает к поиску новых инструментов регионального развития или к усовершенствованию существующих. Анализ опыта Великобритании дал возможность сформулировать рекомендации относительно деятельности таких агентств в Украине.

Ключевые слова: *региональное развитие, региональное управление, агентства регионального развития, государственно-частное партнерство, неправительственные организации.*

The failure of regional development agencies to comply their task compels to the search the new instruments of regional development or to improve the existing ones. The analysis of Great Britain's experience gives an opportunity to formulate the recommendations for improvement their activity in Ukraine.

Key words: *regional development, regional government, regional development agencies, public-private partnership, non-government organization.*

Ліквідація Великою Британією такого поширеного на європейському континенті інструменту сприяння економічному розвитку регіонів, як агентства регіонального розвитку (надалі – АРР) у липні 2012 р. поставила низку непростих питань у сфері регіонального управління як перед розвиненими країнами, так і перехідними державами.

Традиційно вважається, що одним з основних інструментів стимулювання економічного зростання регіонів і ліквідації регіональних диспропорцій є підвищення гнучкості економік регіонів шляхом створення сприятливих умов для використання регіональних і місцевих чинників економічного зростання. Як правило, це передбачає використання принципів субсидіарності й децентралізації – делегування відповідальності за виконання певного набору економічних завдань управлінським органам нижчого рівня, які спроможні з ними справитися. Делегування повноважень може супроводжуватися покладанням на відповідні органи законодавчо закріпленої відповідальності за виконання тих чи інших функцій; однак органи місцевого самоврядування отримують право приймати рішення з економічних питань, але при цьому не нести формальних зобов'язань щодо виконання функцій економічного управління.

Однак при прийнятті подібних рішень уряд стоїть перед вибором, на кого саме покласти відповідальність і кому передати відповідні повноваження. Вибір здійснюється між органами місцевого самоврядування і регіональною владою, органи якої можуть формуватися шляхом виборів. Навіть ті країни, в яких не існує автономних структур державного управління на регіональному рівні, віддають перевагу делегуванню відповідальності регіональним органам, створивши відповідні спеціальні структури. Ці структури можуть діяти як на регіональному, так і нижчому рівні, а також бути лідерами щодо здійснення стратегії економічно-

го розвитку на відповідній території¹.

Представниками цієї структури є агентства економічного розвитку, які надають допомогу в розробці та реалізації способів поєднання ефекту «економії на масштабі», особливостей і можливостей даної території та позбавленні залежності від електорального циклу. Навіть у випадках, коли у таких агентств є зобов'язання щодо регіональних чи національних урядів, вони, як правило, підтримують досить тісні відносини з органами влади будь-якого рівня, завдяки чому мають певний ступінь незалежності.

Агентства регіонального розвитку з'явилися у Великій Британії у 1999 р. для «сприяння економічному зростанню у регіонах Англії шляхом створення умов для розвитку підприємництва та надання допомоги у створенні додаткових, краще оплачуваних робочих місць». На той час розмір ВВП на душу населення у найбідніших регіонах країни був на 40% нижчим, ніж у Лондоні. Їх діяльність обходила британському бюджету у 15 млрд фунтів стерлінгів, однак не привела до економічного розвитку регіонів країни. Згідно з підрахунками експертів, їх ліквідація могла б зекономити 2,3 млрд фунтів стерлінгів на рік². Тому згідно з анонсованим ще у 2010 р. рішенням уряду Великої Британії усі агентства регіонального розвитку припинили свою діяльність 31 березня 2012 р. і повністю були ліквідовані 1 липня того року. Усі свої ресурси, відповідальність, функції вони передали іншим органам публічної влади, зокрема Агентству з питань будинків і громад (Homes and Communities Agency)³.

Існує низка причин, які змусили Велику Британію вдатися до такого кроку. Насамперед вони не спромоглися скоротити регіональні диспропорції: дослідження свідчать, що стійкий розрив між Північчю та Півднем так і не було подолано. Крім того, у випадках, коли мало місце згладжування диспропорцій, виникало питання щодо способу досягнення цієї мети. Іншими словами, очевидним є припущення, що зміцнення одних регіонів могло відбуватися за рахунок інших замість того, щоб підтягувати найбільш відсталі регіони до рівня розвинених.

Британські дослідники вбачають основну причину недієздатності APP також у надзвичайно широкій їх компетенції, яка завадила їм зосередитися на основних завданнях та ослабила результативність їх діяльності⁴. Крім того, необхідність діяти у рамках умовних адміністративно-територіальних одиниць може ускладнювати завдання повноцінного використання природних переваг економіко-географічного положення.

Свій внесок зробило і таке глобальне явище, як зростання мегаполісів, що мають статус регіону. Такі «міста-регіони» мають значний економічний потенціал і можуть здійснювати значний вплив на сусідні райони, розташовані за межами території, підпорядкованої міській владі. Мегаполіси не лише відіграють домінуючу роль у місцевій економіці, але і забезпечують значну частку ВВП та працевлаштовують велику кількість громадян із сусідніх територій.

У Європі «міста-регіони» досягають очевидних успіхів, наздоганяючи столицю і створюючи різноманітні системи місцевого самоврядування, а їх вплив також стабільно зростає. У Німеччині основні мегаполіси (Гамбург, Бремен, Берлін) прагнуть до того, щоб приймати економічні рішення разом із владою федеральних земель, на території яких вони знаходяться. Водночас у Великій Британії законодавчо закріплена децентралізація економічних відносин була досить обмежена, навпаки, органам місцевої влади надано значну свободу щодо управління економічною сферою. Це дало змогу найбільшим «містам-регіонам», зокрема Манчестеру, активно добиватися ролі ключових економічних гравців. Зважаючи на процеси, пов'язані з формуванням ланцюгів поставок і залученням робочої сили, можна припустити, що ці лідери економічного розвитку поширюватимуть свій вплив далеко за межі власної території, формуючи в процесі зростан-

ня нові підходи до економічного розвитку.

Тепер Велика Британія дещо змінила свій підхід до інструментів регіонального розвитку, зробивши акцент на посиленні ролі приватного сектору у прийнятті рішень про заходи щодо підтримання і стимулювання економічного зростання на місцях. Новою моделлю стало «партнерство місцевих підприємств»⁵ – добровільне об'єднання представників ділових кіл і органів місцевої влади.

Партнерство місцевих підприємств є місцевим приватним партнерством між органами місцевого самоврядування і підприємцями та відіграє ключову роль у визначенні пріоритетів місцевої економічної політики та спільній діяльності щодо стимулювання економічного зростання та створення нових робочих місць у даній місцевості. Воно також є ключовим інструментом для реалізації цілей уряду щодо економічного зростання та децентралізації, забезпечуючи органи місцевого самоврядування інструментами для кооперації з бізнесом для пришвидшення економічного відродження. На сьогодні у Великій Британії зареєстровано 39 таких партнерств.

Цим партнерствам відводиться роль стратегічного лідера у географічних районах, що входять у зону їх відповідальності. До їх компетенції входить планування, житлово-комунальне господарство, будівництво, місцевий транспорт та інфраструктура, а також питання зайнятості, розвитку підприємництва та місцевих ініціатив у сфері низьковуглецевої економіки.

Ці партнерства не є бюджетними організаціями, передбаченими законодавством, тому їх діяльність фінансується за рахунок дискреційного фонду регіонального економічного зростання (Regional Growth Fund), куди партнерства місцевих підприємств подаватимуть заявки на фінансування без обов'язкового узгодження з регіональними планами розвитку.

Автори такого підходу виходили з ідеї, що приватний сектор повинен активніше виступати в ролі рушія регіонального та місцевого розвитку, а процеси розвитку повинні відображати природне економіко-географічне положення певного територіального утворення, а не замикатися у суто адміністративних межах. Він також ставить під сумнів твердження, що регіональний розвиток можна поєднати із сільським розвитком для того, щоб діяльність з регіонального розвитку припинялася на кордонах великих міст. Міські агломерації, навпаки, ґрунтуються на зв'язках між селом і містом і залучені до розвитку територій, що тяжіють до економічних і промислових центрів.

Проте постає очевидне запитання: чи будуть аналогічні проблеми, пов'язані з діяльністю агентств регіонального розвитку, виникати у розвинених країнах та країнах, що розвиваються? Дещо схожа ситуація має місце у Чехії, де уже висловлюються сумніви щодо наявності у таких агентств необхідного потенціалу для виконання своїх завдань. Функції багатьох агентств регіонального розвитку суттєво розширилися, оскільки управління структурними фондами, що вимагають від них владні органи Європейського Союзу, може відволікати їх ресурси від виконання місцевих програм розвитку, залучення прямих іноземних інвестицій тощо.

Однак новий досвід Великої Британії щодо залучення приватного сектору до спільної діяльності в економічній сфері може стати проблематичним для країн з перехідною економікою, зважаючи на високий рівень корупції та сприйняття держави як обмежуючого чинника у розвитку приватної ініціативи. Ситуація може ускладнюватися тим, що багато державних господарських суб'єктів схильні змішувати комерційні, регулятивні й соціальні функції, не дотримуючись принципів прозорості. Ці недоліки знижують ймовірність формування партнерств за зразком британських та збільшують ризик захоплення приватним сектором державних організацій, що беруть участь у таких партнерствах.

В Україні нормативно-правова основа для появи АРР була закладена Концепцією державної регіональної політики⁶, яка на першому етапі своєї реалізації (2001–2003 роки) передбачала формування мережі агентств регіонального розвитку. Досить швидко, у тому ж 2001 р., було створено Асоціацію агенцій регіонального розвитку України, яка об'єднала спочатку 17, а на сьогодні – 43 агентства регіонального розвитку з усіх областей держави⁷. Ці дані містяться на сайті самої асоціації, однак побіжний перегляд списку її членів свідчить, що значна їх частина уже тривалий час не здійснює жодної діяльності й навіть не оновлює своєї власної сторінки в Інтернеті. Так, у Київській області з шести організацій–членів асоціації фактично функціонують лише дві. Однак навіть вони не надають інформації щодо бюджету реалізованих проєктів або ж обсягу інвестицій, залучених у регіон.

Якщо у Великій Британії занепад агентств регіонального розвитку був зумовлений їх неспроможністю виконувати покладені на них завдання, то в Україні, на нашу думку, причина невдачі такого підходу до управління регіональним розвитком стала відсутність належного законодавчого забезпечення цих органів.

У серпні 2002 р. Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України були підготовлені й надіслані до Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, обласних рад і облдержадміністрацій, Київської та Севастопольської міських рад і державних адміністрацій Методичні рекомендації щодо створення та функціонування агентств регіонального розвитку⁸, які визначали поняття, види, статус і завдання АРР, форми їх взаємодії з органами влади, джерела залучення фінансових ресурсів для їх діяльності. Зокрема, АРР визначалися як «інституції, основним завданням яких є сприяння розвитку і зростанню соціально-економічного потенціалу та конкурентоспроможності певної території, а також рівня та якості життя її населення. Це структури, створені на засадах партнерства між приватним, державним та громадським секторами з метою комплексного вирішення проблем певної території». Як слушно зазначає Т. Берегой, хоча у рекомендаціях АРР визначалися як один з інструментів реалізації регіональної політики і визнавалася необхідність співробітництва з органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, однак рекомендаційний статус документа дає керівникам регіону право вибору щодо створення та залучення до співпраці цих організацій⁹.

Крім окремих спроб визначити статус і значення АРР у законопроектах, стратегічних документах виконавчої влади, жодного нормативно-правового документа для створення правової бази для їх діяльності за майже десятиліття їх існування так і не було прийнято. Такі невизначені рамки дають змогу претендувати на статус АРР будь-якій громадській, благодійній, дослідницькій чи іншій неурядовій організації, що декларує намір займатися аналізом регіональних процесів або ж здійснювати свою діяльність на регіональному рівні (у сфері туризму, екології, транскордонного співробітництва тощо), а також комунальним підприємствам. У цьому переліку не представлені такі потенційно можливі форми, як державна організація та державна установа, що повною мірою відображає декларативність державної політики у сфері розбудови інституційної інфраструктури регіонального розвитку в Україні¹⁰. З одного боку, це сприяло розвитку неурядових організацій у регіонах України, стимулювало розвиток громадянського суспільства як такого, а з іншого – перешкоджало залученню АРР реальних інвестицій, які не могли видаватися юридичній особі з невизначеним статусом та відповідальністю.

У результаті перелік проблем, з якими стикалися агентства регіонального розвитку станом на 2005 р. з часом так і не змінився. Зокрема, вони майже не залу-

чалися до розробки місцевих і регіональних програм та стратегій розвитку та процесу їх подальшої реалізації; їх діяльність можлива насамперед за рахунок фінансової підтримки з боку іноземних і міжнародних донорів (а різке скорочення фінансування з їх боку в результаті економічної кризи 2008 р. призвело до зникнення значної частини таких АРР); координація та узгодження діяльності організацій, що заявляють про себе як АРР, на регіональному рівні відсутня¹¹.

Як уже зазначалося, Україні важко буде піти шляхом Великої Британії і радикально змінити існуючий підхід до регіонального розвитку. Однак, на нашу думку, його можна значно удосконалити створивши умови для реальної участі в агентствах регіонального розвитку приватного капіталу. Правові основи для цього уже закладені Законом України «Про державно-приватне партнерство»¹², додаткового врегулювання потребує лише законодавче визначення юридичного статусу агентств регіонального розвитку. Ефективній діяльності вітчизняних агентств, на відміну від британських, сприятиме і той факт, що вони не будуть обмежені вимогами Європейського Союзу щодо переліку завдань і функцій таких організацій.

1. *Halkier H., Damborg C., Danson M.* Regional development agencies in Europe. – L.: Taylor & Francis, 2002. – P. 31. 2. *Kite M.* Coalition announces plans to abolish Regional Development Agencies // *The Telegraph*. – 2010. – June 12. – P. 7. 3. *Archived regional development agency information* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/regional-support/rda-archive>. 4. *Maddock N.* Goodbye regional development agencies // *Development and Transition*. – 2011. – July. – P. 29. 5. *Local enterprise partnership* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.communities.gov.uk/localgovernment/local/localen-terprisepartnerships/>. 6. *Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» № 341/2001 від 25.05.2001* // Офіційний вісник України. – 2011. – № 22. – Ст. 983. – Код акта 18982/2001. 7. *Асоціація агенцій регіонального розвитку України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.narda.org.ua/>. 8. *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.* 9. *Берегой Т. А.* Ретроспективний аналіз законодавчої бази становлення агентств регіонального розвитку в Україні // *Теорія та практика державного управління*. – 2009. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpdu/2009_3/doc/2/06.pdf. 10. *Студенніков І., Ткаченко В.* Інституційна інфраструктура регіонального розвитку в Україні: сучасний стан і проблеми формування // *Економічний часопис – XXI*. – 2005. – № 9/10. – С. 38. 11. Там само. – С. 39. 12. *Закон України «Про державно-приватне партнерство» № 2404-VI від 01.07.2010* // ВВР України. – 2010. – № 40. – Ст. 524.