

НАТАЛІЯ РОТАР (NATALIA ROTAR)

Чернівецький національний університет
ім. Юрія Федьковича, Україна
(Yurii Fedkovych Chernivtsi National University, Ukraine)

Польський досвід діяльності Агенцій регіонального розвитку як механізм вирішення протиріч у регіональному політичному просторі України

The Polish Experience of Regional Development Agencies as a Mechanism for Resolving Contradictions in the Regional Policy of Ukraine

The article examines the Polish experience of the regional development agencies (RDAs) as a mechanism for resolving contradictions in the regional policy of Ukraine. It is proven that the principles for creation and activity of RDAs adopted in the legal regulation of Ukraine raise the question about the functioning of regional political regimes in Ukraine that continue to reproduce the informal practices of coordinating interests in the triangle of power, business and the public sector.

Keywords: Ukraine, Poland, regional development agency, regional political regime, regional policy.

Агенції регіонального розвитку (АРР) як суб'єкти реалізації оновленої регіональної політики почали утворюватися в країнах Західної Європи наприкінці п'ятдесятих років двадцятого століття, функціонально обмежуючись спектром вирішення поточних питань розвитку територій. Поступово в публічному просторі сформувалося їх розуміння як організацій, що фінансуються суспільством, не підпорядковуються основній діяльності центральних або місцевих державних адміністрацій та створюються заради економічного розвитку, що і є пріоритетом їх діяльності. Беручи на себе функції модераторів процесів регіонального розвитку, АРР в політичній науці починають визначатися як елемент публічного простору – «структура, створена на основі партнерства між приватним,

державним та громадським секторами з метою визначення та комплексного вирішення проблем розвитку конкретної території»¹.

З початком процесів посткомуністичних трансформацій в країнах Центрально-Східної Європи сформувався стійкий інтерес до використання інструментів АРР для регіонального розвитку. Зауважимо, що свого часу Дж. Алден застеріг нові демократії від механічного перенесення сформованого європейського досвіду у сфері формування подібних національних інституцій², тож сьогодні він є достатньо варіативним. Наприклад, у Польщі АРР мають статус фондів регіонального розвитку, організаційну форму бізнес-структур, хоча їх діяльність не спрямована на отримання комерційного прибутку (у 1998 році у Польщі функціонувало близько 90 % від всіх АРР, утворених у посткомуністичних країнах)³. Досвід Румунії та Латвії вказує на можливість використання АРР як інструментів розвитку регіонів і на транскордонному рівні⁴. Так, державне агентство регіонального розвитку Латвії (SRDA) є національним регулюючим органом, який підпорядковано Міністерству охорони навколишнього середовища та регіонального розвитку. Розпочавши свою діяльність у сфері управління програмами для підприємців на рівні одного регіону, сьогодні воно бере участь в реалізації програм різних державних і структурних фондів, що фінансуються місцевими програмами підтримки муніципалітетів, і перетворилося на суб'єкт у просуванні регіональних інтересів за його межами. Важливими напрямками діяльності SRDA є оцінка й аналіз регіонального розвитку та участь у проектах міжнародного співробітництва, насамперед під егідою Європейського Союзу⁵.

Для України, у якій сьогодні активно відбуваються процеси децентралізації влади, найбільш актуальним є саме польський досвід створення та функціонування АРР. Окреслюючи його у найбільш загальних

1 EURADA, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it Have to Be so Difficult?*, Brussels 1999, p. 16–17.

2 J. Alden, *Regional Development Strategies in the European Union: Europe 2000+*, in: J. Alden, P. Boland (eds.), *Regional Development Strategie: a European Perspective*, Jessica Kingsley, London 1996, p. 4.

3 G. Gorzelak, M. Kozak, W. Roszkowski, *Regional development agencies in Poland*, in: H. Halkier, M. Danson, Ch. Damborg (eds.), *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley, London 1998, p. 105.

4 S. Maksimenko (red.), *Regional'na politika v kraïnah Êvropi: Uroki dlâ Ukraïni*, Kiïv 2001, c. 23.

5 State Regional Development Agency, *Development of Regions in Latvia 2009*, www.vraa.gov.lv/uploads/Development_of_Regions_2009.pdf, c. 104 (dostup: 11.06.2017).

рисах, зауважимо, що перші сім агенцій були зареєстровані у Польщі в 1991 році. На даний час на регіональному, субрегіональному і районному рівнях діють 57 агентств регіонального розвитку, з яких 33 (62%) були створені в період 1991–1997 років. У період з 1991 по 2010 рік тільки 2 агентства закрилися через проблеми з ліквідністю або корпоративного управління⁶. Метою створення польських АРР у середині дев'яностих років були, по-перше, інтеграція в місцевий економічний розвиток, що фінансувався Програмою Phare, по-друге, реструктуризація певних секторів економіки, у яких домінувала державна форма власності. Слабкість або відсутність державних інституцій управління регіональними процесами і необхідність пошуку нових джерел фінансування соціально-економічного розвитку (подібні проблеми до сьогодні актуальні для України), особливо в економічно менш розвинених регіонах Польщі, викликали потребу в створенні мережі АРР.

Після ухвалення парламентом Польщі ряду законів, зорієнтованих на формування максимально децентралізованих рамок державного управління у 1998 році, роль та функції АРР неодноразово змінювалися і еволюціонували відповідно до загальної траєкторії політичних і соціально-економічних перетворень. АРР, пріоритетом діяльності яких на початковому етапі було вирішення місцевих програм економічного розвитку і реструктуризація великих місцевих державних підприємств, сьогодні працюють надзвичайно варіативно, що визначається конкретними потребами того чи іншого регіону. Характеризуючи предметне поле політики польських АРР, зауважимо, що воно формується комплексом таких проблем як інновації, розвиток персоналу, розвиток інфраструктури, розвиток сільських територій, транскордонне та внутрішньо регіональне співробітництво, міжнародне співробітництво, внутрішні інвестиції, прямі іноземні інвестиції, охорона здоров'я, вирішення яких забезпечує регіональний розвиток і конкурентоспроможність регіону⁷.

В Україні процес утворення АРР розпочався з законодавчого унормування, коли у 2001 році була затверджена Концепція державної регіональної політики України, якою передбачалося формування мережі

6 T. Kilianski, *Regional Development Agencies Country Case Study: Poland*, Belgrade 2011, <http://rsedp2serbia.eu/files/wp-content/uploads/2011/09/RDA-Case-Study-Poland-2011-03-03.pdf> (dostup: 2.06.2017).

7 Agencja Rozwoju Regionalnego, Fundusze UE 2014–2020, www.region.zgora.pl/fundusze_ue_2014_2020.html (dostup: 11.06.2017).

АРР як «необхідного елементу розбудови інфраструктури регіону»⁸. Розгортаючи ідею доцільності АРР як інституціоналізованого посередника процесу узгодження інтересів держави, бізнесу та громадськості на регіональному рівні, українська держава ініціювала створення Асоціації агенцій регіонального розвитку України, яка у рік створення об'єднала 17 агенцій регіонального розвитку з усіх регіонів країни, що позиціонували себе в статусі АРР, через три роки – 43⁹. Проте, тільки у 2015 році було прийнято Закон України, який визначив правові межі діяльності АРР як елементу державної регіональної політики, тобто як «системи цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності»¹⁰.

Згідно Закону, для ефективної реалізації державної регіональної політики відповідними державними адміністраціями можуть створюватись агенції регіонального розвитку, співзасновниками яких «можуть 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 об'єднання регіону»¹¹. АРР визначалася як неприбуткова установа, що створюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями та не може бути бюджетною установою. Відповідно до «Типового положення про агенцію регіонального розвитку» у регіоні може бути утворена одна агенція, яка в разі необхідності утворюватиме на території регіону філії і представництва без статусу юридичної особи. Основними функціями АРР були визначені: проведення аналізу соціально-економічної

8 Verhovna Rada Ukraïni, Koncepciâ deržavnoï regional'noï politiki: Ukaz Prezidenta Ukraïni vid 25 travnâ 2001 roku № 341/2001, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/341/2001> (dostup: 23.03.2017).

9 Asociaciâ agencij regional'nogo rozvitku Ukraïni, www.narda.org.ua (dostup: 15.05.2017).

10 Verhovna Rada Ukraïni, Pro zasadi deržavnoï regional'noï politiki: Zakon Ukraïni vid 5 lûtogo 2015, № 156-VIII, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (dostup: 23.03.2017).

11 *Ibidem*.

ситуації, проблем розвитку відповідного регіону, подання обласним держадміністраціям пропозицій щодо шляхів їх розв'язання; вивчення досвіду інших держав щодо реалізації регіональної політики та підготовка пропозицій щодо використання позитивного досвіду в регіоні; сприяння, у тому числі шляхом організації та проведення консультаційної роботи, у реалізації суб'єктами регіонального розвитку регіональної стратегії розвитку, програм і проектів регіонального розвитку, у підвищенні інвестиційної привабливості регіону, залученні інвестиційних та кредитних ресурсів, міжнародної технічної допомоги, у створенні умов для інституційного та інфраструктурного розвитку регіону¹².

Таке нормативно-правове регулювання процесу створення та діяльності АРР дозволяє ставити питання (1) про те, наскільки функціонуючі регіональні політичні режими в Україні, які до сьогодні відтворюють неформальні практики узгодження інтересів у трикутнику *влада – бізнес – громадський сектор*, зацікавлені у створенні АРР як публічних просторів артикуляції та узгодження інтересів; (2) чи готові регіональні органи державної влади та місцевого самоврядування виступити в ролі агентів публічної політики, а не домінуючих політичних акторів під час взаємодії з іншими агентами, як того вимагають принципи функціонування публічної політики? У пошуках відповіді на окреслені питання, доволі показовим є приклад стратегії діяльності регіонального політичного режиму у Чернівецькій області. Насамперед ми маємо на увазі те, що ЧОДА скористалася правовою нормою щодо необов'язкового, а можливого створення АРР на території області та не ініціювала її створення до сьогодні. Про АРР згадується тільки в одному офіційному документі «Стратегія розвитку Чернівецької області на період до 2020 року», зрештою, тільки у переліку скорочень¹³. Фактично ЧОДА як суб'єкт регіонального політичного режиму продемонструвала власну зацікавленість у темпоральній трансляції сформованого та апробованого досвіду непублічного узгодження інтересів, закріпивши за собою право здійснювати контроль за процесом проектного наповнення регіонального розвитку. Певні сумніви щодо створення АРР як альтернативи регіональному

12 Verhovna Rada Ukraïni, Tipove položenňá pro agenciï regional'nogo rozvitku: Zatverdzeno postanovoïu Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 11 lûtogo 2016, № 258, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF> (dostup: 23.03.2017).

13 Černivec'ka oblasna deržavna administraciã, «Strategiã rozvitku Černivec'koï oblasti na period do 2020 roku», www.bukoda.gov.ua/sites/default/files/doc/PDF/proekt_strategiyi_rozvitku_oblasti_2020.pdf, c. 2 (dostup: 15.05.2017).

політичному режиму у Чернівецькій області викликає й позиція трьох громадських організацій, які позиціонують себе як агенти регіонального розвитку (Буковинський центр реконструкції і розвитку; Буковинська агенція регіонального розвитку; Центр економічного розвитку міста) щодо потенційної консолідації зусиль та координації проектів в рамках публічного простору узгодження інтересів.

На нашу думку, створення та функціонування Агенцій регіонального розвитку може стати одним з механізмів вирішення протиріч у регіональному політичному просторі України. Орієнтація на досвід Польщі спонукає інтегрувати в регіональні політичні практики України окремі аспекти діяльності АРР. По-перше, це активна участь регіональної та місцевої влади у діяльності АРР (фінансова та у вигляді власності). Внесок у вигляді власності у Польщі був одним з ключових моментів для АРР на їх шляху інституціональної та функціональної стабільності. По-друге, довгострокова політика підтримки АРР, що здійснювалася відповідно до принципів децентралізації державного управління, узгоджувалася з процесами структурування кожного конкретного регіону, розширенням прав і можливостей регіонів та місцевого самоврядування. По-третє, стимулювання внутрішніх та зовнішніх інвестицій в проектну діяльність АРР й координація проектів ЄС, що реалізуються на регіональному рівні. По-четверте, позиціонування АРР як ключового гравця і мозкового центру в регіональних ініціативах і програмах розвитку, що сприятиме звуженню функцій національних структур управління у регулюванні економічної конкуренції регіонального рівня.

Bibliografiâ

- Agencja Rozwoju Regionalnego, Fundusze UE 2014–2020, www.region.zgora.pl/fundusze_ue_2014_2020.html.
- Alden J., *Regional Development Strategies in the European Union: Europe 2000+*, in: J. Alden, P. Boland (eds.), *Regional Development Strategie: a European Perspective*, Jessica Kingsley, London 1996.
- Asociaçiã agenciã regional'nogo rozvitku Ukraïni, www.narda.org.ua.
- Černivec'ka oblasna deržavna administraciã, «Strategiã rozvitku Černivec'koï oblasti na period do 2020 roku», www.bukoda.gov.ua/sites/default/files/doc/PDF/proekt_strategiyi_rozvitku_oblasti_2020.pdf.
- EURADA, *Creation, Development and Management of RDAs: Does it Have to Be so Difficult?*, Brussels 1999.
- Gorzelaç G., Kozak M., Roszkowski W., *Regional Development Agencies in Poland*, w: H. Halkier, M. Danson, Ch. Damborg (eds.), *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley, London 1998.

- Kilianski T., *Regional Development Agencies Country Case Study: Poland*, Belgrade 2011, <http://rsedp2serbia.eu/files/wp-content/uploads/2011/09/RDA-Case-Study-Poland-2011-03-03.pdf>.
- Maksimenko S. (red.), *Regional'na politika v kraïnah Ėvropi: Uroki dlâ Ukraïni*, Kiïv 2001.
- State Regional Development Agency, *Development of Regions in Latvia 2009*, www.vraa.gov.lv/uploads/Development_of_Regions_2009.pdf.
- Verhovna Rada Ukraïni, *Koncepciâ deržavnoi regional'noi politiki: Ukaz Prezidenta Ukraïni vid 25 travnâ 2001, № 341*, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
- Verhovna Rada Ukraïni, *Pro zasadi deržavnoi regional'noi politiki: Zakon Ukraïni vid 5 lûtogo 2015, № 156-VIII*, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
- Verhovna Rada Ukraïni, *Tipove položennâ pro agenciû regional'nogo rozvitku: Zatverdženo postanovoû Kabinetu Ministriv Ukraïni vid 11 lûtogo 2016, № 258*, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-%D0%BF>.