

АГЕНЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено роль та завдання агенцій регіонального розвитку, що є важливим складовими інституційної основи регіональної політики. проаналізовано їх діяльність в Україні та встановлено необхідність її адаптації до європейських стандартів. Розглянуто діяльність агенцій регіонального розвитку в умовах воєнного стану. Запропоновано теоретичні підходи для посилення ролі агенцій регіонального розвитку в процесі формування та реалізації державної регіональної політики та підготовки й реалізації регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад у воєнних та повоєнних умовах.

Ключові слова: *агенція регіонального розвитку, державна регіональна політика, управління регіональним розвитком, інституційне забезпечення територіального розвитку, територіальна організація влади, місцеве самоврядування.*

Kachmarskyi Yevhenii. Regional development agencies in Ukraine: current state and development perspectives

In this research article, the role and tasks of regional development agencies are explored. It is established that these agencies are fundamental components of the institutional framework of regional policy. The article analyzes the activities of regional development agencies in Ukraine and underscores the necessity for their adaptation to European standards. The study also examines the performance of these agencies in times of martial law. Theoretical approaches are proposed to enhance the role of regional development agencies in shaping and implementing state regional policies, as well as in the preparation and execution of regional development strategies and community development strategies in times of both war and post-war life.

Key words: *regional development agency, state regional policy, regional development management, institutional support for territorial development, territorial organization of power, local self-government.*

Школа української регіоналістики ще до повномасштабного вторгнення Російської Федерації в Україну напруцювала значні

здобутки в дослідженні теоретичних і практичних аспектів управління регіональним розвитком. Дедалі більше наукових досліджень відходили від досліджень економічних аспектів та присвячувалися політичним аспектам управління регіональним розвитком, в наукових колах формувалися теоретичні засади інституційного забезпечення територіального розвитку держави.

До зарубіжних дослідників проблематики регіонального розвитку належать: М. Кітгінг, С. Ліпсет, М. Портер, В. Роккан, Дж. Хелд, М. Портер, Е. Хілл, Ромер, Р. Лукас, Ф. Агійон, Е. Хелпмен, Г. Хакенсон та ін.

Серед українських науковців, які займалися вивченням управління регіональним розвитком, варто виокремити таких дослідників, як: В. Авер'янов, О. Батанов, А. Береза, М. Пухтинський, З. Варналій, Б. Данилишин, М. Долішній, С. Домбровська, Е. Забарна, М. Іжа, В. Керецман, О. Коротич, Я. Олійник, М. Поповкін, В. Чужиков, О. Чуріканова та ін.

Проте перед науковцями досі стоїть завдання щодо усунення фрагментарних підходів до аналізу регіонального розвитку, теоретичні здобутки в управлінні регіональним розвитком не повною мірою розкривають питання концептуального наповнення сутності агенцій регіонального розвитку, їхньої потенційно важливої ролі в соціально-економічному розвитку регіонів.

Окрім того, повномасштабне воєнне вторгнення Російської Федерації в Україну нівелює багато досягнень в управлінні регіональним розвитком, зокрема змушує переглянути призначення агенцій регіонального розвитку в процесі реалізації регіональної політики та запропонувати механізми реанімації цього інституту забезпечення регіонального розвитку.

Оскільки досить часто науковці головною метою регіональної політики держави визначають пошук оптимального балансу між інтересами держави та інтересами регіонів у процесі соціально-економічного розвитку, то вважаємо, що пріоритетом державної політики регіонального розвитку має стати утворення та ефективне функціонування агенцій регіонального розвитку як інституту, який здатен згладжувати потенційні конфлікти між центральним, регіональним та місцевим рівнями управління.

Правова основа діяльності агенцій регіонального розвитку визначена Законом України «Про засади державної регіональної

політики» (далі – закон) та постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258 «Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку».

Законом визначено суб'єктів державної регіональної політики. Це Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, органи влади Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

Зазначений закон не відносить до суб'єктів державної регіональної політики агенції регіонального розвитку, але встановлює, що у розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації органів місцевого самоврядування та їх добровільні об'єднання, агенції регіонального розвитку, створені відповідно до цього закону, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи [1].

Згідно із законом метою ефективної реалізації державної регіональної політики Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради та відповідні державні адміністрації, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування (у разі членства в такій асоціації усіх територіальних громад відповідної області) можуть засновувати агенції регіонального розвитку у формі неприбуткових установ. Агенцією регіонального розвитку відповідного регіону визнається така, яка заснована двома особами (засновниками), визначеними законом.

Оскільки відповідно до закону співзасновниками агенції регіонального розвитку також можуть бути сільські, селищні, міські, районні ради, регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні відділення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, заклади вищої освіти, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону, статутна діяльність яких спрямована на місцевий чи регіональний розвиток, то агенції регіонального розвитку теоретично можуть бути майданчиками взаємодії державних та самоврядних інституцій, влади та бізнесу, управлінців та науковців, інших зацікавлених суб'єктів.

«Своєрідність агентств регіонального розвитку полягає в тому, що вони виконують функцію «посередника» між місцевими й регі-

ональними «громадами» підприємців та стратегічними намірами влади цих рівнів щодо соціально-економічного розвитку територій» [2, с. 223].

У типовому положенні надано визначення агенції регіонального розвитку як неприбуткової установи, що утворюється з метою ефективної реалізації державної регіональної політики в регіоні. Агенція не є бюджетною установою [3].

Законом і типовим положенням визначено такі завдання агенції регіонального розвитку в сфері державної регіональної політики:

1) участь у розробленні та забезпеченні реалізації регіональної стратегії розвитку і плану заходів з її реалізації, проведенні моніторингу та оцінювання їх реалізації;

2) участь у розробленні проекту регіонального плану відновлення та розвитку, планів відновлення та розвитку територіальних громад;

3) участь у підготовці, поданні на конкурсний відбір і реалізації проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів із джерел, визначених статтею 21 цього закону;

4) участь у проведенні моніторингу стану реалізації програм та проектів, спрямованих на розвиток регіону, що фінансуються за рахунок коштів із джерел, визначених статтею 21 цього закону;

5) проведення освітньо-культурних заходів у регіоні з європейської та євроатлантичної тематики;

6) надання інформаційно-консультативних послуг суб'єктам господарювання для сприяння їх виходу на європейський ринок;

7) сприяння соціально-економічному та культурному розвитку регіону, в тому числі залученню інвестицій у розвиток регіону, експорту продукції підприємствами регіону, розвитку підприємництва та туризму в регіоні;

8) надання консультативно-методичної допомоги органам місцевого самоврядування з питань розроблення стратегій розвитку територіальних громад, проектів регіонального розвитку, регіональних та місцевих програм розвитку;

9) сприяння залученню та реалізації проектів (програм) міжнародної технічної допомоги, що реалізуються в регіоні;

10) інші завдання, визначені законодавством та типовим положенням про агенцію регіонального розвитку [3].

З метою адаптації вітчизняних інституцій до європейських стандартів управління регіональним розвитком варто звернути

увагу на європейську практику функціонування агенцій регіонального розвитку. В країнах Європейського Союзу агентства та фонди регіонального розвитку працюють як центри стратегічного планування та супроводу проєктів регіонального розвитку, налагоджують співпрацю в системі держава – бізнес – громадськість. Вони не наділені владними повноваженнями, проте сприяють вирішенню соціально-економічних, культурних, екологічних проблем.

Європейські агенції регіонального розвитку мають різний статус: громадські організації, комерційні структури (Чехія); неприбуткові підприємства (Болгарія, Естонія), акціонерні товариства, місцеві фундації (Польща), державні підприємства (Німеччина, Іспанія, Великобританія), акціонерні товариства (Португалія, Франція).

Основними напрямками роботи агенцій регіонального розвитку в державах-членах Європейського Союзу є:

- оцінка загроз і потенціалу регіональної економіки, розробка регіональних економічних стратегій і програм розвитку;
- інвестування власних і залучення зовнішніх ресурсів з метою зосередження коштів у тих сферах, розвиток яких відповідає інтересам громад і місцевого бізнесу;
- здійснення впливу на владні, бізнесові та наукові установи на місцевому рівні для прийняття рішень, які б сприяли розвитку територій;
- координація та оцінка проведення заходів з підтримки регіонального розвитку; їх упровадження – відбір проєктів регіонального розвитку для виділення державної підтримки.

Як зазначає М. Іжа, зарубіжний досвід показує, що агентства ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проєктів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище [2, с. 224].

Також Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки (далі – державна стратегія) однією із стратегічних цілей визначає розбудову ефективного багаторівневого врядування [4]. Звідси регіональна політика держави має спиратися на багаторівневе управління регіонами та конструктивну взаємодію всіх учасників регіонального розвитку, тобто в процес формування та реалі-

зації регіональних стратегій включаються горизонтальні й вертикальні рівні управління.

Підтверджує цю тезу і думка О. Коротич про те, що «регіональна політика держави складається з державної регіональної політики та політик регіонів, тож регіональне управління має розглядатися як діалектична єдність державного управління регіонами країни та самоврядування соціально-економічних територіальних комплексів субнаціонального рівня» [5, с. 120].

Дуалізм управління регіональним розвитком в Україні полягає в тому, що інституційне забезпечення регіонального розвитку поєднує елементи державної політики розвитку регіонів та недержавні механізми управління розвитком регіонів.

Оскільки недостатнє чи надмірне з боку держави управління регіональним розвитком негативно впливає на розвиток регіонів, то в Україні поступово в цій сфері більше повноважень отримують саме органи місцевого самоврядування. Хоча стратегічне управління регіональним розвитком має залишатися пріоритетом центральної влади, а операційне управління має належати до компетенції місцевих органів влади.

О. Бабінова пропонує чітко розмежовувати державну регіональну політику, – тобто політику держави щодо забезпечення соціально-економічного та суспільно-політичного регіонального розвитку, та регіональну політику, що здійснюється регіональною владою, агентствами регіонального розвитку, різноманітними інституціями відповідного профілю, громадськими організаціями у тому числі, та іншими суб'єктами регіонального та місцевого рівня, а отже, самими регіонами щодо забезпечення всебічного сталого розвитку власних територій [6, с. 15].

Зрештою, саме агенції регіонального розвитку в Україні можуть бути ланкою, яка забезпечить компроміс інтересів вищих та нижчих ланок управління регіональним розвитком, оскільки ця інституція є дотичною і до процесу розроблення державної регіональної політики, і до забезпечення реалізації такої політики.

М. Іжа зазначає, що інституційне забезпечення передбачає створення на засадах публічно-приватного партнерства агенцій регіонального розвитку [2, с. 38] та визначає головні проблеми інституційного забезпечення розвитку територій України: несформованість системи інституцій, спроможних у взаємодії й координації

здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики; відсутність чіткого розподілу повноважень і відповідальності у сфері регіонального розвитку між різними гілками влади на центральному рівні та ієрархічними рівнями виконавчої влади й місцевого самоврядування, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на місцевому рівні [2, с. 36].

Зумовлена війною нова унікальна ситуація в розвитку регіонів в Україні вимагає нових підходів регіональної політики до вирішення проблем і завдань, нового функціонального навантаження для інститутів управління регіональним розвитком, зокрема для агенцій регіонального розвитку. «Агентства регіонального розвитку, окрім реалізації традиційної філософії фінансового посередника між національним урядом та підприємствами, розміщення їх виробництва на конкретній території, почали здійснювати нову роль – підтримки зростання конкурентоспроможності «місцевих» підприємств, пошуку інтегрованого підходу до розвитку території» [2, с. 224].

Аналізуючи Звіт про результати діяльності агенцій регіонального розвитку у 2022 році (далі – звіт), можна констатувати, що не в усіх областях агенції регіонального розвитку досягли певного успіху та необхідної функціональності, вони досі стикаються із проблемами стадії становлення: пошук кадрового потенціалу, вирішення питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення. Нині у 22 регіонах агенції регіонального розвитку зареєстровані, у 18 регіонах утворені відповідно до законодавства (засновниками є відповідні облради та облдержадміністрації). Водночас відбувається припинення діяльності згідно із законодавством агенцій регіонального розвитку Донецької та Львівської областей.

У 2022 році здійснювали діяльність 17 агенцій за такими основними напрямками:

1) участь у розробленні, впровадженні, проведенні моніторингу та оцінювання реалізації регіональної стратегії розвитку та відповідного плану заходів;

2) участь у розробленні проєктів регіонального плану відновлення та розвитку, планів відновлення та розвитку територіальних громад;

3) підготовка та реалізація проєктів (програм) регіонального/ місцевого розвитку, в тому числі проєктів ДПП;

4) розробка та надання допомоги у розробці стратегій розвитку територіальних громад, надання консультативно-методичної допомоги органам місцевого самоврядування;

5) співпраця з інвесторами, сприяння залученню інвестицій;

6) сприяння розвитку підприємництва, експорту продукції підприємствами регіону;

7) реалізація заходів у сфері сприяння європейській та євроатлантичній інтеграції України;

8) проведення навчальних/тренінгових заходів, надання консультацій;

9) проведення форумів/конференцій/круглих столів тощо;

10) міжнародне співробітництво;

11) здійснення заходів, пов'язаних із подоланнями наслідків збройної агресії російської федерації проти України [7].

В умовах воєнного стану в Україні перед агенціями регіонального розвитку постали нові виклики щодо вирішення нагальних економічних і соціальних питань регіонів і громад. Вони частково переформатували свою діяльність та здійснювали роботу за такими напрямками: забезпечення логістики із надання гуманітарної та іншої допомоги цивільному населенню, в тому числі щодо ввезення гуманітарної допомоги з-за кордону; надання допомоги внутрішньо переміщеним особам; підтримка малого і середнього підприємства, а також сприяння релокації виробничих підприємств на безпечні території; підготовка та реалізація грантових проєктів для подолання наслідків воєнної агресії російської федерації; залучення інвестиційних ресурсів, міжнародної технічної допомоги для відновлення зруйнованого майна та інфраструктури регіонів і громад; сприяння волонтерській діяльності в області, в тому числі для територіальної оборони області та Збройних Сил України тощо.

Проте навіть у тексті державної стратегії зосереджено увагу на проблемі слабкості публічних інституцій та ставиться завдання підвищення спроможності агенцій регіонального розвитку та інших інституцій місцевого розвитку шляхом: удосконалення законодавства щодо створення та функціонування агенцій регіонального розвитку, розширення переліку співзасновників агенцій регіонального розвитку, сприяння формуванню системи гарантованого та збалансованого фінансування діяльності агенцій регіонального розвитку за рахунок співфінансування засновників, забезпечення

методологічної та організаційної підтримки діяльності агенцій регіонального розвитку [4].

Кабінетом Міністрів України заплановано в 2023 році оновити державну стратегію щодо завдань, спрямованих на регіональний розвиток. Ннадзвичайно актуальним є оновлення плану заходів на 2024–2027 роки з її реалізації відповідно до нових викликів, що постали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Прийняття оновленої державної стратегії матиме наслідком оновлення і регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад.

Для активізації процесу підготовки регіональних стратегій розвитку та стратегій розвитку територіальних громад на засадах смарт-спеціалізації можуть залучатися експерти в рамках міжнародної технічної допомоги, наприклад, в рамках Програми ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку в Україні», також до цього процесу необхідно залучати представників агенцій регіонального розвитку, бізнесу та громадськості.

Європейський досвід свідчить, що агенції регіонального розвитку сприяють активізації ініціативності територіальної громади, формують майданчик для обговорення кола проблем та пріоритетів розвитку територіальної громади, основних напрямів соціально-економічно-екологічного розвитку.

Агенції регіонального розвитку мають відігравати ключову роль у розвитку регіонів, акумулювати ресурси та потенціал регіону, сприяти інтенсифікації економічного розвитку, налагоджувати взаємодію між державою, самоврядними організаціями, бізнесом і науковими інституціями в процесі формування та реалізації стратегій регіонального розвитку, займатися підготовкою проєктів, спрямованих на розвиток регіонів, сприяти залученню інвестицій для реалізації таких проєктів, залучати територіальну громаду до управління регіональним розвитком, до розроблення проєктів регіонального розвитку.

Важливим напрямом роботи агенцій регіонального розвитку має стати сприяння підприємницькій активності регіону. Їхня діяльність повинна спрямовуватися на розвиток нових бізнесів і розширення існуючих у регіоні шляхом інформаційно-консультаційної підтримки. Це розширюватиме ринок праці регіону і підвищуватиме його економічний потенціал.

Таким чином, агенції регіонального розвитку, спираючись на наявні у розпорядженні регіону ресурси, акумулюючи зусилля всіх наявних акторів у регіоні, використовуючи конкурентні переваги регіону, сприяють сталому розвитку регіону та підвищенню соціально-економічного рівня розвитку.

Для забезпечення надходження інвестицій до регіону агенції регіонального розвитку можуть розробляти перелік перспективних проєктів регіонального розвитку, здійснювати промоцію як таких проєктів, так і регіону загалом. Створюючи свою базу даних пріоритетних проєктів регіонального розвитку, регіон отримує кращі можливості для залучення інвестицій, участі в проєктах міжнародної технічної допомоги.

У регіональній політиці України досить часто спостерігається конфлікт між центром, регіонами і територіальними громадами. Регіональні інтереси можуть не співпадати із державними інтересами та не поділятися територіальними громадами, тому необхідно виробити оптимальну форму взаємодії в системі держава – регіон – територіальна громада.

Вплив центральної влади на регіони має бути диференційованим, виходити із конкретних регіональних питань та проблем. Тому управління регіональним розвитком потребує створення ефективних інститутів, тісної співпраці між центром та регіонами, державними структурами та місцевим самоврядуванням, бізнесом, науковими установами та іншими соціальними групами на кожному рівні.

Саме агенції регіонального розвитку мають здійснювати функцію пошуку шляхів поєднання державних, регіональних та місцевих ініціатив та інтересів приватного сектора в межах регіону. Агенції регіонального розвитку повинні акумулювати інтереси бізнес структур і населення для досягнення цілей регіонального розвитку.

Реформування системи управління регіональним розвитком та формування законодавчої бази регіональної політики в Україні необхідно здійснювати із врахуванням євроінтеграційного курсу країни та нових реалій воєнного часу в Україні. Хоча повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну поставило багато питань регіонального розвитку на паузу, а агенції регіонального розвитку залишаються фіктивними інституціями, проте чима-

ло агенцій демонструють, що навіть у воєнний час можна налагоджувати контакти між різноманітними суб'єктами регіонального управління. Цей досвід зрештою стане підґрунтям для повоєнної співпраці основних акторів регіональної політики.

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> 2. Регіональне управління: навч. посіб. / за ред. М. М. Іжи, Л. Л. Приходченко та ін. Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2020. 651 с. 3. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 258. 4. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> 5. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України. Харків: Видавництво ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. 220 с. 6. Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейський досвід: монографія / НАДУ при Президентіві України. Київ: Фенікс, 2011. 269 с. 7. Звіт про результати діяльності Агенції регіонального розвитку у 2022 році. URL: <https://mtu.gov.ua/content/agencii-regionalnogo-rozvitku.html>

References

1. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 roku № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> 2. Rehionalne upravlinnia: navch. posib. / za red. M. M. Izhy, L. L. Prykhodchenko ta in. Odesa: ORIDU NADU, 2020. 651 s. 3. Pro zatverdzhennia Typovoho polozhennia pro ahentsiiu rehionalnoho rozvytku: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 liutoho 2016 r. № 258. 4. Derzhavna stratehiia rehionalnoho rozvytku na 2021-2027 roky. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> 5. Korotykh O. B. Derzhavne upravlinnia rehionalnym rozvytkom Ukrainy. Kharkiv: Vydavnytstvo KharRI NADU "Mahistr", 2006. 220 s. 6. Babinova O. O. Derzhavna rehionalna polityka i rehionalnyi rozvytok: suchasni realii Ukrainy ta yevropeyskyi dosvid: monohrafiia / NADU pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv: Feniks, 2011. 269 s. 7. Zvit pro rezultaty diialnosti Ahentsii rehionalnoho rozvytku u 2022 rotsi. URL: <https://mtu.gov.ua/content/agencii-regionalnogo-rozvitku.html>

Kachmarskyi Yevhenii. Regional development agencies in Ukraine: currentState and development perspectives

As of today, conflicts between the central government, regions, and territorial communities are frequently observed in Ukraine's regional policy. Regional interests may not align with state interests or be shared by territorial communities, necessitating the development of an optimal form of interaction within the "state–region–territorial community" system.

The influence of central authorities on regions should be differentiated, addressing specific regional issues and problems. Therefore, regional development management requires the establishment of effective institutions, close collaboration between the center and regions, state structures and local self-government, businesses, research institutions, and other social groups at every level.

Regional development agencies, in particular, should play a role in finding ways to combine state, regional, and local initiatives and private sector interests within the region. These agencies should aggregate the interests of business structures and the population to achieve regional development goals.

Reforming the regional development management system and shaping the legislative framework for regional policy in Ukraine should consider the country's Eurointegration course and the new realities of wartime in Ukraine. While the full-scale invasion by the Russian Federation has put many regional development issues on hold, and most regional development agencies in our country remain nominal institutions, active agencies demonstrate that even during wartime, establishing contacts between diverse subjects of regional management is crucial. This experience will ultimately form the basis for post-war collaboration among key actors in regional policy.

Key words: regional development agency, state regional policy, regional development management, institutional support for territorial development, territorial.