

УДК 321.01

Ю. М. РІПКА

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІЄЮ

Досліджено питання застосування концепції “публічного врядування”. Визначено необхідність запровадження зарубіжного досвіду кластерного підходу в управлінні регіонами. Запропоновано використання технологій брендингу в діяльності кластерів.

Ключові слова: публічне врядування, зарубіжний досвід, регіональна політика, кластер, бренд.

The question of use of the concept of “public governance” was investigated. The need for introduction of the foreign experience of cluster approach in the management of the regions was determined. Using of branding technology in the clusters’ activity was proposed.

Key words: public administration, international experience, regional policy, cluster, brand.

Основна тенденція, що визначає характер сучасного періоду світового розвитку, – це зростання ролі внутрішньодержавних регіонів у системі міжнародних відносин. Як доводить світовий досвід, сьогодні неможливо зберігати конкурентоспроможність і управляти комунікативними потоками територіального суб’єкта, користуючись тільки застарілими методами і технологіями. Необхідні нові підходи та концепції, пов’язані зі становленням демократичного суспільства.

Нова інституційна інфраструктура регіонального розвитку зарубіжних країн формується з урахуванням глобалізаційних процесів, у 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 та громадськість. Очевидною стала необхідність відійти від традиційного бюрократизованого адміністрування й організувати владу для досягнення демократичних цілей, створити результативну ринково орієнтовану систему, стратегічно спрямовану на громадянина. Саме питання ефективного управління територією за допомогою нових світових тенденцій та концепцій стає все більш актуальним для України.

Проблеми та перспективи впровадження сучасних концепцій державного управління в практику державотворчих процесів розглядали вітчизняні та зарубіжні вчені, а саме: Е. Берман, В. Бодров, І. Коліушко, Т. Могренко, П. Надолішній, Р. Родс, Ю. Сурмін, О. Хюгс та ін. Упровадження ефективного механізму управління регіоном і зарубіжний досвід формування конкурентоспроможних кластерів знайшли своє відображення в роботах А. Александрової, Г. Власкіна, І. Запатріної, О. Кучеренка, Е. Ленчука, Л. Матросової, А. Миграняна, О. Травянко та ін. Недостатньо вивченим залишаються питання адаптації зарубіжного досвіду до

українських реалій і впровадження бізнесових технологій для управління територією в діяльність органів влади.

Метою роботи є дослідження зарубіжного досвіду публічного врядування управління територією. Мета дослідження обумовлює такі завдання: визначити основні положення публічного врядування, проаналізувати зарубіжний досвід публічного управління територією на прикладі кластерної системи, обґрунтувати необхідність створення бренду для більш ефективного функціонування кластерів.

Виявлені з часом недоліки теорії та практики державного управління, а також усвідомлення нездатності аморфних мережевих структур формувати довготермінову стратегію суспільного розвитку, здійснювати цілеспрямоване управління та залагоджувати протиріччя між учасниками політичного процесу підштовхнули до розробки нової формули управління – “public governance”, більш придатної для використання в умовах формування надзвичайно складного глобального суспільства. Зміст поняття “врядування” (“governance”) означає становлення особливого типу управління, суть якого відображається у формулі “управління без уряду” (“governing without government”). Цей термін у перекладі українською мовою має декілька значень: керівництво, загальне управління, регулювання, врядування. Найбільш вдалим перекладом вважається “врядування”, яке означає співробітництво на партнерських засадах між державним і недержавним секторами. Урядування передбачає залучення всіх суб’єктів у процеси прийняття державно-управлінських рішень [4].

Поняття “врядування” є тісно пов’язаним з концепцією місцевої (регіональної) демократії, яка почала формуватися в 1980 – 90-х рр. Частина сучасних науковців, яких представляє, наприклад, російський учений О. Є. Новосьолов, вважають, що місцева (регіональна) демократія – це соціально-політична система, в рамках якої на рівні громад відбувається взаємодія різних політико-владних суб’єктів – держави, регіональних інститутів влади, наднаціональних структур, – і місцевих акторів – інститутів місцевого самоврядування, громадянського суспільства, груп інтересів з метою вироблення спільних політичних рішень [9]. Найбільш сутнісним елементом регіонального врядування є залучення громадян до розробки програмових документів розвитку громад і територій.

Поняття “публічний” походить від латинського слова publicus – суспільний, народний. Мовознавець-лексиколог і перекладач Ю. Кобилянський у своєму латинсько-українському словнику слово publicus перекладає як “людовий, народний, громадський, державний” [6]. У більшості демократичних країн коли мова йде про врядування, мають на увазі саме публічне врядування. Зміст слова “публічний” не зводиться до “відкритості” та “поінформованості” громади, а до її залучення як суб’єкта прийняття рішень. Синонімічно близькими є поняття “суспільний” і “громадський”. Тому саме концепція “публічного врядування” найбільше відповідає зростаючим вимогам суспільства до держави як партнера у виробленні регіональної та місцевої політик.

Вивчення досвіду публічного врядування розвинених демократичних країн, зокрема США та Європи, визначає широку участь громадян, тісне співробітництво між державними і недержавними установами. Т. Берегой зазначає, що аналіз

європейського досвіду провадження державної політики свідчить, що її складовими, по-перше, є децентралізація, яка проявляється в пошуку оптимального балансу між розширеними повноваженнями регіональних та місцевих органів влади і водночас погребом держави зберігати контроль над економічною та соціальною ситуацією в регіонах, по-друге, демократизація управління на місцевому рівні, а також забезпечення конкурентоздатності регіонів на внутрішніх та особливо зовнішніх ринках в умовах глобалізації. Досвід діяльності Європейських держав в рамках регіональної політики, яка орієнтована на соціально-економічні ринкові перетворення, доводить, що без активної участі самих регіонів регіональна політика не буде ефективною [1].

С. Фоменко говорить про те, що виявлення, формування і розвиток регіональних переваг може стати важливим регіональним управлінським інструментом. Перед регіональними утвореннями стоїть проблема ефективного використання нематеріальних ресурсів для саморозвитку з метою поповнення доходів бюджетів [13]. Оскільки за останні роки незалежності України посилилася диференціація регіонів, то згладжування асиметрії в розвитку окремих міст і районів регіону можливо шляхом включення їх в регіональні кластери, центрами можуть бути райони, міста з позитивною репутацією тощо.

Кластери є саме тим механізмом публічного врядування, що дасть можливість залучитися зацікавленим суспільним групам, представникам організованої громадськості до процесу “врядування” територією, регіоном або населеним пунктом.

Сьогодні актуальним є перенесення різноманітних механізмів бізнесу до здійснення державної політики, зокрема маркетингу та менеджменту. Державна політика щодо створення кластерів є одним з таких механізмів, удосконалити його можна за допомогою широкої участі громадськості, яка є найбільш зацікавленими учасниками процесу підвищення конкурентоспроможності території, у наявності кваліфікованих робочих місць та загального підвищення свого добробуту.

Поняття кластера в західній літературі було введено в економічну теорію М. Портером: “кластер – це сконцентровані за географічною ознакою групи взаємозалежних компаній, спеціалізованих постачальників, постачальників послуг, фірм у відповідних галузях, а також пов’язаних з їх діяльністю організацій (наприклад, університетів, агентств по стандартизації, а також торгових об’єднань) у певних областях, що конкурують, але разом з тим і ведуть спільну роботу” [11]. Таким чином, для того щоб бути кластером, група географічно сусідніх взаємопов’язаних компаній і пов’язаних з ними організацій повинна діяти у певній сфері, характеризуватися спільністю діяльності та взаємодоповнювати один одного. Термін “кластер” став популярний серед економістів з кінця 1980-х рр. Зараз застосування кластерного підходу розглядається в якості одного з найбільш ефективних шляхів розвитку територій. У книзі “Конкурентні переваги країн” (1990 р.) М. Портер розкрив феномен кластерів, висунувши теорію національної, державної та місцевої конкурентоспроможності в контексті світової економіки, обґрунтувавши історичні та інтелектуальні передумови теорії кластерів. Він зазначив, що кластери є яскраво вираженою особливістю практично будь-якої національної, регіональної і навіть столичної економіки [2].

Необхідно нагадати, що кластерний розвиток економіки – це певний інструмент бізнесу. Ринково орієнтоване суспільство формує правила діяльності своїх господарюючих суб'єктів через закони, взаємини, банківський сектор, інститути підтримки тощо. Тому кластери, що існують у рамках цих правил, це ні що інше, як особливим чином організоване простір, який дозволяє успішно розвиватися великим фірмам, малим підприємствам, постачальникам, об'єктам інфраструктури, науково-дослідним центрам, вузам і іншим організаціям. При цьому важливо, що в кластері досягається насамперед синергетичний ефект, оскільки участь конкуруючих підприємств стає взаємовигідним [5, с. 182]. На наш погляд, об'єднання зусиль підприємств, органів управління, громадян, суб'єктів інвестиційної та інноваційної діяльності на певній території дає значні переваги в конкурентній боротьбі, сприяє раціоналізації виробничо-ринкових процесів, перерозподілу ризиків і проведення гнучкої політики, необхідної в умовах мінливої кон'юнктури. Регіональні кластери визначають конкурентоспроможність національної економіки, сприяють покращенню інвестиційного клімату, збільшують кількість робочих місць та є саме тим механізмом, який дозволяє ефективно взаємодіяти органам влади, бізнесу та громадськості. Створення регіональних кластерів є відображенням нової управлінської концепції публічного врядування. Упровадження такого досвіду в Україні дозволить наблизитись до європейських стандартів управління державною.

Кластерні структури довели свою ефективність, про що свідчить досвід розвинених країн світу. Найбільших результатів у створенні кластерів досягли такі держави, як Італія, Німеччина, Норвегія, Фінляндія, Ісландія, Нідерланди, США, Японія, Польща, Туреччина, Болгарія, Словенія, Швейцарія, Франція, Велика Британія. Це відбувалось завдяки розробці національних програм кластеризації економіки. Зазначимо, що кожна з країн має свої власні варіанти формування кластерних мереж, які найкращим чином відповідають особливостям національної економіки.

Одним з найбільш відомих транскордонних кластерів є створений у 1996 р. біофармацевтичний кластер “Біодолина” на кордоні Франції, Швейцарії, Німеччини. Він об'єднує чотири університети, декілька дослідних центрів, філії великих фармацевтичних підприємств. Успішній роботі кластеру сприяли підтримка з боку місцевих і регіональних органів влади, політичний та громадський інтерес і зацікавленість сусідніх держав.

Так, у Німеччині з 1995 р. діє програма створення біотехнологічних кластерів “Bio Regio”. У США діють приблизно 380 кластерів, сфера діяльності яких охоплює переробні галузі промисловості та сферу послуг, які виробляють приблизно 61 % промислової продукції. Кластер “Західна Паннонія” в Угорщині формує 9 % ВВП. У Великобританії уряд визначив райони навколо м. Единбурга, Оксфорда та Південно-Східної Англії основними регіонами розміщення біотехнологічних фірм. Економіка Нідерландів “розбита” на 20 кластерів, у Данії функціонує 29 провідних кластерів, в яких бере участь 40 % усіх фірм країни і які забезпечують 60 % експорту, а в Австрії діють трансграничні кластери з Угорщиною, Італією, Швейцарією та Німеччиною. У Норвегії уряд стимулює співпрацю між підприємствами (фірмами) в кластері “морське господарство”.

Фінляндія має розвинутий лісопромисловий кластер, куди входить виробництво деревини, паперу, меблів, поліграфічного та пов'язаного з ним устаткування. Фінляндія, маючи лише 0,5 % світових лісових ресурсів, завдячуючи високій продуктивності кластерів, зумовленій інноваційними структурами, забезпечує 10 % світового експорту продукції деревообробки на 25 % – паперу. На телекомунікаційному ринку на неї припадає 30 % світового експорту обладнання мобільного зв'язку та 40 % мобільних телефонів. Тісна взаємодія підприємств (фірм) даного кластера в поширенні знань забезпечує їм конкурентні переваги перед основними торговельними конкурентами. За оцінкою експертів, Фінляндія лідирує за рівнем як дослідницької, так і технологічної кооперації. Економіка Фінляндії сьогодні повністю кластеризована: створено дев'ять основних кластерів, з яких лісовий, інформаційний і телекомунікаційний забезпечують основний обсяг експорту та формують значну частину ВВП [12].

Відомими зарубіжними кластерами є такі:

- 1) кластер біотехнологій (Данія – Швеція), який включає фармацевтичні та біотехнологічні фірми, університети, університетські лікарні;
- 2) німецько-голландський кластер (м. Твенте), який охоплює технологічні сектори пластмас, металообробки та біомедицини;
- 3) автомобільний кластер у прикордонних регіонах Португалії та Іспанії;
- 4) текстильний кластер на території прикордонних регіонів Австрії та Чехії;
- 5) технологічний кластер на суміжних територіях Австрії та Словенії [8, с. 116].

З наведеного переліку спеціалізації зарубіжних кластерів можна зробити висновок, що вони мають різну галузеву та територіальну спрямованість. Отже, актуальними є не тільки промислові або виробничі кластери, але і будівничі, освітянські, аграрні, туристичні, транспортні, медичні, обслуговування населення тощо. Важливим є можливість вирішення проблем територіальних диспропорцій у соціально-економічному розвитку, що буде особливо корисним для України.

Результати роботи кластерів за кордоном свідчать, що вони перш за все спрямовані на проведення реформ на регіональному рівні в контексті нової управлінської концепції публічного врядування та активне здійснення інноваційної політики країни.

Кластери покращують ефективність маркетингової діяльності. Маркетинг, особливо спрямований на експорт, був і залишається одним з найбільш популярних напрямків спільної діяльності фірм. Найуспішніші кластери створюють бренди, які уособлюють якість, забезпечують лояльність клієнтів і стають роблять кластер привабливими для роздрібних та гуртових покупців.

Кластер також може бути елементом брендингу товару, який вирізняє його поміж продуктів конкурентів. Регіони можуть розбудовувати бренд маркетинговими заходами та популяризацією в рамках державної політики. Існує багато прикладів відомих брендів у сільськогосподарській галузі та харчовій промисловості – французьке шампанське, шотландський віскі, бельгійський шоколад, пармська шинка тощо. Багато країн підкреслюють зв'язок своїх вин з місцевістю – такі як Чилі, Іспанія, Каліфорнія, Південна Австралія або Нова Зеландія. В інших галузях прикладами є фінські мобільні телефони, німецьке машинне обладнання, датські меблі,

уотерфордський кришталь тощо – усе це глобально визнанні бренди, які асоціюються з кластерами [10, с. 8].

Класичними прикладами успішних кластерів, що одночасно є одними з найвідоміших брендів у світі, є групи компаній у сфері інформаційних технологій у Силіконової Долині (США), телекомунікацій у Хельсінкі (Фінляндія), виробництва кінофільмів у Голівуді (США). Розглянемо їх більш детально.

Так, Силіконова долина стала домівкою для понад 140 компаній у галузі електроніки, програмних засобів, біотехнологій та інших високотехнологічних сфер. Вперше ця назва була використана 11 січня 1971 р. журналістом Доном Гефлером. Створення світового центру високих технологій і виникнення таких відомих у даний час компаній як Hewlett-Packard, Apple Computer, Intel, Advanced Micro Devices (AMD), Cisco Systems, Sun Microsystems і Yahoo!, Google стало можливим завдяки Стенфордському університету, якому належала ідея створення зони досліджень новітніх технологій. Землю на території університету здавали в довгострокову оренду за невелику плату компаніям, що займався технічними розробками, тим самим вирішити ще одну проблему і зупинити відтік студентів, які закінчили Стенфорд, в інші райони на працевлаштування [14]. Активна участь громадських інститутів та організацій у підвищенні конкурентоспроможності території відображає один з головних принципів концепції публічного врядування – співробітництво на партнерських засадах.

Пряма співпраця з іншими учасниками кластера, поділ завдань дозволив знижувати витрати на розробку і впровадження інновацій, закупівлі, виробництво, маркетинг, і в підсумку збільшувати збут. Попит на ресурси і послуги з боку учасників кластерів стимулює розвиток і доступність послуг інфраструктури, а географічна близькість дозволяє економити на витратах.

Назва “Силіконова долина” в даний час стала загальною назвою і позначає певну територію, на якій сконцентровано високотехнологічні компанії (комп’ютери та їх комплектуючі (особливо мікропроцесори), програмне забезпечення, мобільний зв’язок, біотехнології тощо).

У Фінляндії в рамках реалізації активної державної промислової політики сформований кластер інформаційних і телекомунікаційних технологій як альтернатива ресурсно-орієнтованого, який працює на “зрілому” ринку лісового кластеру. Хоча переважна частина продукції кластера проводиться однією компанією Nokia, “злетів” за останні роки на вершину світових корпоративних рейтингів, створені в рамках цього кластеру системи – освіти, інновацій, мереж пов’язаних виробництв і послуг – мають самостійну цінність і формують умови для розвитку стійких конкурентних переваг. Прогнозовані темпи розвитку цього кластеру до 2015 р. складають 8,1 % на рік, що перевищує очікувані темпи розвитку економіки в цілому більш ніж в 2,5 рази (3,2 %).

Nokia є одним з найвідоміших європейських брендів у світі. Компанії не так багато років, але її вже знають по всьому світу. Телефони Nokia сьогодні асоціюються з модою, технічним прогресом і надійністю (за цим показником вони взагалі поза конкуренцією). Віденський інститут оцінив бренд Nokia в 32,3 мільярда євро [7].

Основним завданням фінської кластерної політики є постійне нагромадження

“капіталу знань” і збереження передових позицій в області технологій. За умов світової конкуренції для невеликої країни кластерний підхід та створення бренду наукомістких технологій – це один із способів вижити.

Голівуд (англ. Hollywood) – район Лос-Анджелеса, Каліфорнія, розташований на північний захід від центру міста. Традиційно Голівуд асоціюється з американською кіноіндустрією, оскільки саме в цьому районі розташовано безліч кіностудій. Саме після створення перших п’яти студій (Universal Studio, Paramount Pictures, Fox Film Company, Metro-Goldwyn-Mayer, Warner Brothers) почала розвиватися культура Голівуду. Там і знаходиться відома на весь світ алея слави, на якій вкладено понад 2600 п’ятикутних зірок з іменами кінозірок.

Голлівудський кінематограф безумовно є найпопулярнішим брендом у світі. Голівуд має значний вплив і на кінематограф інших країн – він задає моду в багатьох жанрах кіно, є визначальним у виборі сюжету, в підборі ансамблю акторів, у створенні іміджу фільму для рекламної кампанії. Щороку кіноімперія випускає тисячі фільмів. У кластер кіноіндустрії входять кілька великих кіно виробників, що оточене неймовірним числом середніх і малих компаній, які надають масу необхідних послуг на етапі сценарію, кастингу, зйомки, реклами, прокату тощо. Бренд Голівуду – знаменитий пам’ятний знак на Голлівудських пагорбах являє собою слово “HOLLYWOOD”, написане великими білими буквами. Знак було створено в якості реклами в 1923 р., але згодом набув широкої популярності, ставши фірмовим знаком кіноіндустрії США [3]. Побудова сильного бренду є потужним інструментом залучення більшого притоку інвесторів, партнерів і споживачів, інструментом формування довіри, дозволяє підвищити інформованість про умови життєдіяльності та ділової активності. Формування бренду території є одна з головних задач регіональної влади.

Розглянуті нами приклади формування регіональних кластерів не є панацеєю для української економіки, але вдало використані технології зарубіжних країн дозволить створити ефективний механізм державної регіональної політики в Україні. Попри те, що в Україні вже почали розвиватися кластери, брак участі громадян негативно впливає на реалізацію цих проектів.

Таким чином, доцільним є застосування зарубіжного наукового та практичного досвіду для поступового переходу до публічного врядування, що відповідає світовим тенденціям та базується на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на громадянина, як учасника політичного процесу, підвищення гнучкості управління, впровадження ринкових методів, досягнень і інструментів менеджменту та маркетингу, підприємницьких підходів з метою підвищення результативності й ефективності управління.

Кластерний підхід – це передусім нова управлінська технологія, що дозволяє підвищити конкурентоспроможність як окремого регіону або галузі, так і держави в цілому. Кластери в регіональній політиці можуть стати підґрунтям конструктивного діалогу та співпраці підприємців, органів влади та громадськості з метою визначення та поступового вирішення загальних проблем оцінки інвестиційних можливостей регіону, реалізацій промислової та інноваційної політики, подолання територіальних диспропорцій в економіці України, сприятиме

підвищенню рівня та якості життя населення, подоланню бідності та безробіття, стабільному економічному зростанню галузей економіки, прискоренню і проведенню системних реформ у регіонах.

Література:

1. *Берегой Т. А.* Агентство регіонального розвитку як механізм управління розвитком регіону на засадах демократичного врядування : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Т. А. Берегой. – Одеса, 2008. – 21 с.
2. *Горшенева О. В.* Кластеры: сущность, виды, принципы организации и создания в регионах / О. В. Горшенева // Экон. вестник Ростов. гос. ун-та. – 2006. – № 4. – Ч. 2.
3. История создания бренда Голливуд // Особое внимание. Nota bene. – 2011. – № 49 (32). – Режим доступа : <http://nb-media.ru/opinions/3546/>
4. *Колодій А. Ф.* Процес деліберативі як складова демократичного врядування / А. Ф. Колодій // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. (4 квітня 2008 р., м. Львів). – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 106–110.
5. *Ларионова Н. А.* Кластерный подход в управлении конкурентоспособностью региона / Н. А. Ларионова // Экон. вестник Ростов. гос. ун-та. – 2007. – № 1. – Ч. 2.
6. Латинсько-український : словар для середніх шкіл / за ред. Ю. Кобилянського. – Відень. – 1912.
7. *Ленчук Е. Б.* Кластерный подход в стратегии инновационного развития зарубежных стран / Е. Б. Ленчук, Г. А. Власкин // Экономический портал. – 2010. – Режим доступа : <http://institutiones.com/strategies/1928-klasternyj-podxod-v-strategii-innovacionnogo-razvitiya-zarubezhnyx-stran.html>
8. *Матросова Л. М.* Формування кластерів в регіональній економіці / Л. М. Матросова // Часопис економічних реформ. – 2011. – № 2. – С. 114–118.
9. *Новоселов А. А.* Применение концепции “местной демократии” в современном процессе государственного строительства европейских стран: автореф. дис. ... к. полит. н. : спец. 23.00.02 “Политические институты этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии” / А. А. Новоселов. – Нижний Новгород, 2006. – 24 с.
10. Передовий досвід розвитку кластерів / Sustainable Economic Development and Employment Promotion (SEDEP) in the Ukraine. – Київ, 2009. – Режим доступу : <http://eep.org.ua/files/Leading-experienceof-clusters-development.doc>
11. *Портер М.* Конкуренция / М. Портер. – М. : ИД “Вильямс”, 2003.
12. *Травянюк О. І.* Методологічні підходи до визначення кластерної моделі регіонального розвитку / О. І. Травянюк // Економічний форум. – 2011. – № 2.
13. *Фоменко С. А.* Формирование муниципальных брендов как базы конкурентных преимуществ региона : автореф. дис. ... к.э.н. : спец. 08.00.05. “Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)” / С. А. Фоменко. – Владимир, 2010. – 24 с.

14. Silicon 28. Valley History by Gregory Gromov / Internet History, World Wide Web History, Silicon Valley etc. <http://www.netvalley.com/svhistory.html>

Надійшла до редколегії 14.06.2011 р.