

на нашу думку, є всі підстави стверджувати, що національна держава як осередок стабільності в хиткому світі глобальності існуватиме і далі та матиме достатньо важелів, інструментів і сили для забезпечення розвитку, покращення добробуту своїх громадян, забезпечення їхніх прав і свобод.

#### Література:

1. Грамши А. Тюремные тетради / А. Грамши. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
2. Зегберс К. Сшивая лоскутное одіяло / К. Зегберс // Pro et Contra. – 2006. – Т. 4. – № 4. – С. 66–75.
3. История политических и правовых учений : учебник для вузов / под общ. ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В. С. Нерсесянц. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2004. – 944 с.
4. Рейнгольд Говард. Умная толпа: новая социальная революция / Говард Рейнгольд ; пер. с англ. А. Гарькавого. – М. : ФАИР ПРЕСС, 2006. – 416 с.
5. Gerth H. H. From Max Weber : Essays in Sociology / H. H. Gerth, C. W. Mills. – London : Routledge and Kegan Paul, 1970. – 457 p.
6. Globalism versus realism. – N.Y. : Mainstream Publishing, 2007. – 286 p.
7. Nye Joseph S. Bound To Lead: The Changing Nature Of American Power / Joseph S. Nye. – N.Y.: Basic Books, 1990. – 320 p.
8. Rheingold H. A Slice of Life in My Virtual Community / H. Rheingold. – Режим доступу : <http://www.informatik.uk/gnomic/rheingold.html>.
9. Roszak T. The Cult of Information: The Folklore of Computers and the True Art of Thinking / T. Roszak. – Cambridge: Lutterworth Press, 2006. – 308 p.
10. Sassen S. Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization / S. Sassen. – N.Y. : Jossey-Bass, 2006. – 329 p.

*Надійшла до редакції 21.01.2013 р.*

УДК 351

*B. V. ТОЛКОВАНОВ*

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ НА НОВИХ ЗАСАДАХ: ДОСВІД УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРАКТИКИ

*Розглянуто актуальні питання реалізації державної регіональної політики в Україні. Визначено нові підходи та інноваційні інструменти регіонального розвитку на засадах аналізу нормативно-правових актів, кращих вітчизняних і зарубіжних практик.*

**Ключові слова:** державна регіональна політика, регіональний розвиток, кластер, адміністративна реформа, європейська інтеграція.

*In the article the topical issues of implementation of public regional policy in Ukraine are examined. On the basis of analysis of normative and legal acts, best national and foreign practices, new approaches and innovative instruments of regional development are determined.*

**Key words:** public regional policy, regional development, cluster, administrative reform, European integration.

У контексті реалізації Програми економічних реформ, розпочатої в 2010 р. Президентом України В. Януковичем, пріоритетного значення набуває питання реалізації на нових інноваційних засадах державної регіональної політики. У зв'язку з цим слід констатувати, що на сьогодні існуючі механізми та інструменти реалізації політики регіонального розвитку є недостатньо ефективними, що створює певні загрози для подальшої розбудови Української держави.

За підсумками засідання Ради регіонів при Президентові України, яке відбулося 2 лютого 2011 р., було ухвалено рішення щодо Реформи регіонального розвитку в 2011 р. Нова парадигма реформування системи управління регіональним розвитком і впровадження нової державної регіональної політики має передбачати реструктуризацію економіки регіонів, стимулювання точок зростання і вирівнювання в соціально-економічному розвитку регіонів.

Ураховуючи вищевикладене, слід приділити увагу дослідженю питань створення та стимулювання точок зростання, що отримало в багатьох зарубіжних країнах назву “кластерного розвитку”. Упровадження кластерного підходу вважається в Європі одним з ефективних засобів забезпечення конкурентоспроможності національної економіки, одним з найбільш ефективних інструментів забезпечення регіонального розвитку.

В останні роки питанням реалізації державної регіональної політики приділяється значна увага. Так, серед науковців, що аналізували різні його аспекти, слід виділити О. Батанова, В. Куйбіду, С. Марковського, Н. Мікулу, В. Негоду, Т. Пахомову, М. Пухтинського, А. Ткачука та ін. Однак сьогодні в контексті реалізації адміністративної реформи це питання потребує подальших досліджень, зокрема з метою розробки та впровадження нових інноваційних інструментів і підходів реалізації державної регіональної політики.

Метою статті є розгляд актуальних питань щодо розробки та подальшого впровадження нових інноваційних інструментів і підходів реалізації державної регіональної політики.

Як зазначає багато вітчизняних і зарубіжних учених, основним завданням державної влади у внутрішній політиці є досягнення і підтримка політичної, економічної та гуманітарної єдності як держави, так і суспільства [5]. Одночасно аналіз соціальних, економічних і політичних процесів в Україні дозволяє зробити висновки про те, що сьогодні нарощують соціально-економічні диспропорції між регіонами, в регіонах виникають замкнені політико-економічні системи, що розвиваються з яскраво вираженим власним (місцевим) інтересом. Усе це обумовлює вироблення нових алгоритмів і підходів до реалізації державної регіональної політики [4].

Життя ставить перед державою та українським суспільством нові виклики, що мають як зовнішнє, так і внутрішнє походження, а саме:

1) розгортання глобальних, світових процесів таким чином, що суттєво змінюється міжнародний ринок розподілу праці, нарощає конкуренція за всі види ресурсів, у першу чергу енергетичних;

2) відставання України від розвинених країн за показниками якості життя громадян, рівня інвестиційної привабливості, конкурентоздатності та розвиненості інноваційного середовища продовжує стрімко наростиати;

3) створення потенційного напруження на українських кордонах через формування сусідніми державами на прилеглих до державного кордону України територіях центрів зростання, що призводить до відтоку трудових, інтелектуальних та інших ресурсів з прикордонних регіонів України, додаткової соціальної напруги в цих регіонах;

4) відсутність сформованих загальнонаціональних, визнаних суспільством цінностей, які зміцнювали б єдність держави, а також загальнодержавного політичного, економічного, мовного, культурного, інформаційного простору;

5) політична структуризація регіонів, нетерпимість між політичними силами, що мають виразну регіональну електоральну підтримку, призводить до паралічу інститутів демократії, руйнує перші паростки єдності в українському суспільстві, створює загрози збереженню територіальної цілісності держави;

6) недостатня ефективність державної регіональної політики, що має наслідками наростання асиметрії в рівнях розвитку регіонів, деградацію села, кризу міської поселенської мережі, скорочення кількості та погіршення якості трудового потенціалу, посилення міграції з багатьох регіонів України працездатного населення (особливо молоді) за межі України [3].

У 2000 р. було ухвалено Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”, який заклав правові засади формування та застосування соціальних стандартів, а 2002 р. урядом України було розроблено Державний класифікатор соціальних стандартів і нормативів, однак досі не існує жодного прикладу їх офіційного затвердження. Відповідно, отримання публічних послуг і їх якість залежить від місця проживання людини, що несправедливо.

Першим нормативним актом, в якому формулювалася мета державної регіональної політики, була “Концепція державної регіональної політики”, затверджена Указом Президента України Л. Кучми ще в 2001 р. Незважаючи на ухвалення Верховною Радою України протягом останніх 10 років декількох важливих законодавчих актів, а також затвердження Кабінетом Міністрів України низки державних програм стимулювання регіонального розвитку, діючий механізм надання державної підтримки адміністративно-територіальним одиницям залишається малоекективним. Більшість затверджених програм розвитку територій не виконана в повному обсязі у зв’язку з недофінансуванням з державного і місцевих бюджетів. Okрім того, неефективно використовуються державні ресурси в регіонах галузевими міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади як головними розпорядниками державного бюджету через неналежну координацію їх діяльності [8].

На сьогодні державою реалізується понад 300 цільових програм. Проте вони не взаємоузгоджені і в переважній більшості фінансуються недостатньою мірою. Сьогоднішні глобальні виклики і тенденції разом із означеними проблемами регіонального розвитку України зумовлюють необхідність вироблення нової державної регіональної політики, покликаної подолати існуючі загрози і створити нові можливості розвитку регіонів.

З метою забезпечення взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань реалізації державної регіональної політики, системного вдосконалення моделі місцевої влади, проведення адміністративно-територіальної реформи, подолання міжрегіональних диспропорцій, забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, підвищення їх конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості Президентом України В. Януковичем було утворено Раду регіонів як консультативно-дорадчий орган при Президентові України, що діє відповідно до пункту 28 частини першої статті 106 Конституції України [2].

Як зазначається у рішенні засідання Ради регіонів від 2 лютого 2011 р., “нова парадигма реформування системи управління регіональним розвитком та впровадження нової державної регіональної політики що має передбачати реструктуризацію економіки регіонів, стимулювання точок зростання і вирівнювання в соціально-економічному розвитку регіонів” [12].

У зв’язку з цим особливу увагу, на нашу думку, слід приділити питанням створення та стимулювання “кластерного розвитку”. Створення кластерів можна назвати “кооперативною конкуренцією”, тобто конкуренцією при одночасній кооперації для загальної користі та успіху. Ми знайомі з такими кластерами, як Кремнієва Долина (регіон південніше Сан-Франциско, де працюють поруч 7000 високотехнологічних компаній), Голівуд, Лондонський Сіті, Біелла в Італії тощо. Ці кластери створюють середовище, яке дозволяє спеціалізованим місцевим фірмам підвищувати конкурентоздатність з метою обслуговування великих, часто глобальних ринків, і поширюється глобально на багато галузей промисловості. У широкому розумінні в останні роки з’явилися чотири різні кластерні підходи, а саме:

– національні кластери – це групи компаній та організацій, які спільно вирішують питання розвитку кластеру. Зазвичай вони займаються питаннями політики, інфраструктури та масштабування;

– регіональні кластери – це класичні кластери за Майклом Портером, засновані на припущення, що промисловість буде процвітати у спеціалізованому середовищі ділового спілкування [6]. У цьому випадку увага зосереджується на створенні сприятливого середовища для учасників кластеру та розширенні зв’язків між фірмами-учасниками, їхніми постачальниками, допоміжними і пов’язаними з ними організаціями;

– транскордонні кластери – добровільні об’єднання незалежних компаній, асоційованих інституцій, інших суб’єктів транскордонного співробітництва які: географічно зосереджені у транскордонному регіоні (просторі);

співпрацюють та конкурують; спеціалізуються у різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну для виготовлення спільного продукту чи послуги, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних та мережевих ефектів, дифузії знань та навиків;

– комерційні кластери – це консорціуми компаній, які вирішили співпрацювати в кількох галузях. Вони мають формальне членство з оплатою членських внесків, які йдуть на фінансування координуючого органу.

Кластери існували задовго до того, як їхня концепція була визначена М. Порттером і з'явився сам термін “кластер” [6]. Основна її ідея полягає у відповіді на питання: як кластери підвищують продуктивність та прискорюють темпи впровадження інновацій фірмами? Роль національних урядів полягає у створенні сприятливого середовища, під яким розуміються:

– державна політика, що сприяє підтримці діяльності кластерів;

– стратегії (національні, регіональні, місцеві), що роблять можливою підтримку діяльності кластерів;

– державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування, які здійснюють підтримку діяльності кластерів;

– політична воля щодо пошуку нових інноваційних підходів у реалізації державної регіональної політики.

Найбільш узагальнено кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які:

– співпрацюють та конкурують;

– географічно зосереджені в одному чи в сусідніх регіонах (навіть якщо кластер охоплює кілька країн);

– спеціалізуються у конкретній сфері діяльності, пов'язані спільними технологіями та навичками;

– традиційні або інноваційні; більшість кластерів базуються на традиційних заходах;

– інституціоналізовани (є підрозділ з управління кластерами) або неінституціоналізовани.

Кластери неминуче асоціюються з мережами, що є формальними та неформальними організаціями, які спрощують обмін інформацією та технологіями, а також сприяють координації заходів та співробітництва між членами кластеру [10].

Транскордонні кластери охоплюють суміжні прикордонні території сусідніх держав, до складу яких входять інституції та фірми, розміщені по обидва боки кордону. Тому транскордонні кластери можна визначити як групи незалежних компаній та асоційованих інституцій, які географічно зосереджені у транскордонному регіоні; співпрацюють і конкурують; спеціалізуються в різних галузях, пов'язані спільними технологіями та навичками і взаємодоповнюють одна одну, що в кінцевому підсумку дає можливість отримання синергетичних і мережевих ефектів, дифузії знань та навиків [9].

Особливістю транскордонних кластерів є те, що їх учасники розміщені в різних податкових, митних, законодавчих середовищах сусідніх країн, однак можуть мати спільні підприємства та організації, користуватися спільною інфраструктурою і функціонують, насамперед, на транскордонних ринках.

Іншою особливістю транскордонних кластерів є те, що інтенсивність мережевих взаємодій у кластері обмежується наявністю кордону, який створює додаткові бар'єри для вільного руху товарів, робочої сили, капіталу. Бар'єрами для налагодження співпраці також можуть бути різний менталітет, традиції, мова, культура, негативні сторінки історії.

Для того щоб кластери стали успішними, потрібен час – численні приклади свідчать про те, що на формування кластеру потрібно десятиріччя, чи близько того, щоб розробити вагому та реальну конкурентну перевагу.

Слід зазначити, що в зарубіжних країнах практика кластеризації економіки, в тому числі в межах транскордонних регіонів, використовується для зменшення нерівності їх соціально-економічного розвитку. Для цього застосовуються різноманітні методи, насамперед фінансові. Мова йде, зокрема, про податкові стимули розміщення високотехнологічних виробництв в економічно відсталих регіонах з надлишком робочої сили, вартість якої для суб'єктів підприємництва значно нижча, ніж у високо розвинених регіонах. Це може стосуватись і регіонів із сезонною зайнятістю, зокрема у галузі сільського господарства.

В європейських державах кластерна форма організації господарства використовується для створення “полюсів зростання” [7]. Цими полюсами є, як правило, міста, де зосереджуються підприємства, виробничо-технологічні, економічні та трудоресурсні зв'язки між якими впливають на суміжні території, підвищуючи рівень їх економічного і соціального розвитку. При визначенні полюсів зростання враховуються конкурентні переваги суб'єктів кластера, включаючи місцевий природно-ресурсний, соціально-економічний, інфраструктурний та інші види потенціалів, геоекономічне положення тощо.

Таким чином, кластери стають центрами регіонального і місцевого розвитку. У них створюються умови для зосередження технопарків, логістичних центрів, технополісів та інших інноваційних ринкових форм організації економічної діяльності. При цьому до діяльності кластерів залишаються навчальні, науково-дослідні, проектно-конструкторські та інші заклади і організації, пов'язані як з розробкою нових технологій, так і з доведенням наявних розробок до практичного впровадження, поступово формуючи інтегральний взаємопов'язаний господарський комплекс регіону.

Кластеризація економіки в зарубіжних країнах набула значного поширення насамперед як засіб підвищення їх конкурентоспроможності, а також як механізм гнучкого реагування на кон'юнктуру світових ринків, зростання стабільності функціонування завдяки інтеграції конкурентних переваг конкретних суб'єктів економічної діяльності.

Так, один з найбільш відомих транскордонних біофармацевтичних кластерів “Бюодоліна” було створено в 1996 р. у долині річки Верхній Рейн (на кордоні Франції, Швейцарії та Німеччини). Приблизно 250 тис. чоловік (10 % від загальної кількості населення цього транскордонного регіону) є зайняті в біофармацевтичній галузі, яка традиційно формується відомими науковими установами (четири університети, численні дослідницькі центри) штаб-квартирами таких світових фармацевтичних гігантів, як Новартіс, Рош, Сіба, філіями великих фармацевтичних підприємств (Джонсон і Джонсон, Файзер, Санофі-Авентис). Крім цього, важливу роль у виникненні “Бюодолини” відіграли політичний інтерес суміжних держав і підтримка з боку місцевих та регіональних органів влади [9].

Серед інших відомих транскордонних кластерів у зарубіжних країнах доцільно відзначити:

– “Долина Медікон”, яка розташована на кордоні Данії та Швеції навколо затоки Ересунн. Вона нараховує 26 лікарень, 12 університетів з 4 000 дослідниками та 135 000 студентами. Діяльність цього кластеру сприяла утворенню 30 000 робочих місць більш ніж на 160 підприємствах;

– кластер біотехнологій, регіон Орезунд (Данія-Швеція), який об’єднує мережу численних фармацевтичних і біотехнологічних фірм, університетські лікарні та університети;

– німецько-голландський транскордонний кластер (м. Твенте), який охоплює регіональні кластери і мережі в технологічних секторах пластмас, металообробки та біомедичному секторі;

– німецько-голландська мережа регіональних кластерів постачальників, технічних агентств та інноваційних установ навколо транснаціональних корпорацій Оси і Nedcar (м. Венло);

– “Долина Доммель” (Бельгія та Нідерланди), яка складається з регіональних кластерів фірм високих технологій та інновацій;

– автомобільний кластер, розташований у прикордонних регіонах Португалії і Іспанії;

– кластер скла, який розташований на суміжних територіях Австрії, Німеччини та Чехії;

– текстильний кластер, який функціонує на території прикордонних регіонів Австрії та Чехії;

– технологічний кластер, який діє на суміжних територіях Австрії та Словенії.

В Україні також є певний досвід кластерної організації підприємництва, має місце започаткування процесів формування транскордонних кластерних ініціатив та розвитку транскордонних кластерів. Так, у Хмельницькій обл. досить успішно функціонують будівельний і швейний кластери, існують туристичні кластери “Кам’янець” та “Дивосвіт”, кластер сільського зеленого туризму “Оберіг”, які мають усі можливості для подальшого розвитку, в тому числі і у транскордонному вимірі.

Сьогодні здійснюються організаційні заходи щодо формування транскордонного логістичного кластеру в Закарпатській обл.

У Луганській обл. вивчаються можливості реалізації транскордонних кластерних ініціатив у транспортному машинобудуванні, сільськогосподарському виробництві, медицині.

У 2008 р. на базі Харківського національного економічного університету (кафедра туризму), ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”, Белгородського державного університету (кафедра туризму), Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва розпочато діяльність в напрямку творення транскордонного туристичного кластеру, діяльність якого поширюватиметься на окремі прикордонні райони: Золочівський район – з боку України та Гайворонський район – з боку Російської Федерації. У тій же області в 2007 р. започатковано будівельний кластер за участю Харківського державного технічного університету будівництва та архітектури, Белгородського державного технологічного університету ім. Шухова, Белгородського обласного фонду підтримки малого підприємництва та ВАТ “Харківський регіональний фонд підтримки підприємництва”.

Протягом 2004 – 2009 рр. Севастопольською міською державною адміністрацією спільно з Торгово-промисловою палатою та іншими партнерськими організаціями було реалізовано низку заходів щодо виявлення та підтримки кластерних ініціатив. Зокрема, було створено координаційну раду з питань розвитку кластерних структур, проведено відповідні дослідження тощо. Сьогодні завершується процес формування мега-кластеру “Севастополь”, діяльність якого матиме вагомий вплив на розвиток транскордонного співробітництва у Чорноморському регіоні.

У Львівській обл. опрацьовується питання щодо створення транскордонного туристичного кластеру відповідно до “Спільної стратегії розвитку українсько-польського транскордонного регіону (Волинська, Львівська, Закарпатська області та Люблінське і Підкарпатське воєводства) на період до 2015 року”, яка визначає туристично-реакреаційну діяльність як один із основних пріоритетів його розвитку.

У Чернівецькій обл. розглядається можливість утворення туристичного транскордонного кластеру на основі мережі регіонів-переможців Всеукраїнського конкурсу “Сім чудес України”.

Актуальною проблемою на сучасному етапі впровадження Програми економічних реформ в Україні є вдосконалення існуючих і пошук нових інноваційних інструментів і механізмів реалізації державної регіональної політики. Як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, концепція “кластерного розвитку” є ефективним інструментом збалансованого регіонального розвитку.

Разом з тим, незважаючи на успішний досвід деяких регіонів, кластерна концепція ще не набула застосування і поширення при розробці та впровадженні політики регіонального розвитку. На сьогодні відсутні досконалі інвестиційно-інноваційні механізми формування і функціонування кластерів, малоекективними є фінансові механізми державного регулювання їх діяльності. Це стосується, зокрема, цільового фінансування, прямої фінансової допомоги, надання субвенцій, субсидій тощо. Основні складові державної економічної політики – грошово-кредитна, податкова, амортизаційна, інвестиційна (особливо

у сфері залучення іноземних інвестицій у прикордонні регіони) – ще недостатньо виконують функції стимуляторів регіонального розвитку. Зазначене актуалізує проблему кластеризації економіки України в цілому і, зокрема, інноваційних шляхів розвитку транскордонних регіонів як одних з найменш розвинених регіонів, які мають особливі можливості для міждержавного співробітництва.

Усе це обумовлює необхідність розробки Національної стратегії кластерного розвитку як складового елементу нової державної регіональної політики, адже кластери (або їх ще називають полюси або центри зростання) можуть стати ефективною формою і засобом поєднання загальнодержавних, корпоративних та індивідуальних інтересів для досягнення кінцевого результату – активізації підприємницької діяльності, підвищення конкурентоспроможності та зростання економічного розвитку регіонів, забезпечення гідного рівня і якості життя громадян України.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Про Раду регіонів : Указ Президента України від 9 квітня 2010 р. № 533/2010. – Режим доступу : [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
3. Конкурентоспроможність територій. Науково-практичний посібник / [С. Марковський, Н. Мікула, А. Ткачук, В. Толкованов]. – К. : ІКЦ “Легальний статус”, 2011. – 251 с.
4. Нова державна регіональна політика / [В. С. Куйбіда, О. М. Іщенко, А. Ф. Ткачук, В. В. Толкованов та ін.]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
5. Куйбіда В. С. Регіональний розвиток та просторове планування територій: досвід України та інших держав-членів Ради Європи / В. С. Куйбіда, В. А. Негода, В. В. Толкованов. – К., 2009. – 176 с.
6. Портер М. Э. Конкуренция / М. Э. Портер ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2000. – 495 с.
7. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / за ред. В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2011. – 249 с.
8. Розвиток місцевих фінансів в Україні та інших державах – членах Ради Європи / [К. Деві, Г. Петері, В. Росіхіна, В. Толкованов]. – К. : Крамар, 2011. – 240 с.
9. Ткачук А. Ф. Формування та розвиток транскордонних кластерів / А. Ф. Ткачук, Н. А. Мікула, В. В. Толкованов. – К., 2010. – 247 с.
10. Шрьодер Ж. Кластерний підхід у стратегії регіонального розвитку / Ж. Шрьодер // Місцевий та регіональний розвиток в Україні: виклики та можливості : зб. матеріалів міжн. конф. – К., 2005. – С. 30–42.
11. The Council of Europe report on “The Impact of Economic Downturn on Local Government in Europe”. – Strasbourg, 2010. – 81 р.
12. Офіційний сайт Президента України. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).