

## **М. М. ІЖА. ВИКОРИСТАННЯ ТЕОРІЙ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто основні підходи до регіонального розвитку, проаналізовано їх використання у програмних документах з регіональної політики в Україні.*

**Ключові слова:** *регіональний розвиток, регіональна політика, полюси зростання, кластер.*

*Рассмотрены основные подходы к региональному развитию, проанализировано их использование в программных документах по региональной политике в Украине.*

**Ключевые слова:** *региональное развитие, региональная политика, полюсы роста, кластер.*

*The main approaches to the regional development are considered. Their implementations in the program documents on regional policy in Ukraine are analyzed.*

**Key words:** *regional development, regional policy, poles of growth, cluster.*

Важливе значення для забезпечення ефективної діяльності системи регіонального управління в Україні має використання сучасних теоретичних розробок щодо забезпечення регіонального розвитку, тим більше, що деякі з них були успішно реалізовані на практиці у зарубіжних країнах.

Сучасні концепції регіонального розвитку наголошують на важливості мобілізації їх внутрішнього потенціалу і розглядають втручання держави лише як допомогу інституційним, політичним і соціальним факторам, що забезпечують конкурентоспроможність і економічне зростання<sup>1</sup>.

Однією із популярних теорій регіонального розвитку є теорія економічної бази, під якою розуміють підприємства і сектори економіки, що виробляють експортні товари. З такої точки зору найважливішим елементом стимулювання економічного зростання регіону є зовнішній попит на товари, які виробляються, і на послуги, які надаються, на території регіону. Відповідно держава повинна всіляко підтримувати експортну діяльність регіональних підприємств та залучати у регіони виробників-експортерів – корпорації, які виробляють конкурентоспроможні на світових ринках товари (наприклад, високотехнологічні виробництва)<sup>2</sup>. Однак за такого підходу різко зростає залежність регіону від ситуації на світових ринках та планів розвитку основного інвестора. Ще одним негативним моментом такої політики є ослаблення внутрішнього потенціалу регіону через надмірну підтримку великих підприємств, від чого страждатиме малий та середній бізнес.

Теорія основного продукту Г. Іннеса розглядає довгострокові структурні зміни і причини економічного зростання<sup>3</sup>. Основою розвитку регіону повинна бути насамперед поступова виробнича спеціалізація, зокрема концентрація на найбільш конкурентоспроможній на зовнішніх ринках групі товарів. Відповідно, державна регіональна політика повинна зосереджуватися на підтримці спеціалізації, інфраструктурних інвестиціях, стимулюванні дослідницької та інвестиційної діяльності. Вона також може сприяти розвитку фінансових інститутів, орієнтованих на зміцнення тенденції до спеціалізації виробництва.

На важливості територіальної концентрації регіонального розвитку наголошує теорія полюсів зростання Ф. Перре. Згідно з нею економічний розвиток зосе-

---

© ІЖА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, докторант Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України

реджується у найбільш розвинутих підприємствах, галузях і секторах виробництва, які й становлять так звані «полюси зростання» для всієї економіки. Ці «полюси» характеризуються дуже сильною позицією на ринку, швидкими темпами зростання і величезною кількістю коопераційних зв'язків. Полюси зростання є імпульсом для розвитку економіки, водночас вони підпорядковують своїй діяльності слабші суб'єкти ринкової економіки.

Досить багато теорій регіонального розвитку визнають технологічні інновації ключовим чинником майбутнього регіону. Технологічні зміни сприяють підвищенню продуктивності праці, забезпечують конкурентну перевагу на зовнішніх ринках, модернізацію економіки в регіонах. Тому найважливішими елементами сучасної економіки регіону є знання і технологічний розвиток. Інші дослідники також радять надавати державну підтримку технологічному розвитку. Найчастіше з метою стимулювання технологічного розвитку економіки рекомендують створювати регіональну систему інновацій та розбудовувати відповідні державні інститути. Держава може сприяти появі мережі співробітництва між науковими, експертними і економічними інститутами, створюючи посередницькі структури – регіональні інноваційні центри і наукові парки, які спеціалізуються на поширенні та освоєнні нових виробничих технологій. Також слід сприяти розвитку наукових досліджень як за допомогою бізнесу, так і самих наукових інститутів (наприклад, університетів), які безпосередньо співпрацюють із промисловістю і розробляють технології для підприємств. Стимулювання може відбуватися у формі податкових пільг, кредитів чи безпосередніх дотацій тощо<sup>4</sup>.

Підтвердженням посилення уваги до соціальних і культурних явищ як чинників економічного зростання регіону є розвиток інституціонального підходу, до якого відносять теорії М. Сторпера і М. Портера. Згадані економісти розглядають інституційні, правові й соціологічні умови в категоріях позаекономічних засобів господарювання, які можуть сприяти розвитку регіону чи призводити до його занепаду.

Комплексний підхід до регіонального розвитку пропонує М. Сторпер, який виділяє три основні складові розвитку: технологічна інноваційність, система організації виробництва (ґрунтується на мережі співробітництва і еластичній спеціалізації фірм) і територіальна концентрація підприємств. Усі ці чинники взаємозв'язані й можуть створювати сприятливе середовище для підприємництва або спричинити занепад. Але найважливішою складовою моделі М. Сторпера є неекономічна, так звана позаторгова взаємозалежність між суб'єктами господарської діяльності, яка включає формальні та неформальні правила суспільного життя, звичаї, що координують поведінку в економіці регіону, знижує економічний ризик і значно підвищує рівень ініціативності та підприємливості, сприяє співробітництву<sup>5</sup>. Іншими словами, це капітал, який існує поза традиційними інституціями і чинниками, згаданими в підручниках з економіки, і є джерелом успіху регіонального капіталу.

Виходячи з цих позицій, найважливішим завданням держави у прискоренні розвитку регіонів є зміцнення соціального капіталу позаторгової взаємозалежності. Практично це втілюється у мережі співпрацюючих інституцій. Підприємці повинні активно залучатися до формування політики регіону, прийняття адміністративних рішень, вироблення напрямів та способів реалізації регіональної стратегії розвитку. Результатом такої співпраці стануть міцні зв'язки між конкретними фірмами та концернами регіону, сформується лояльність до регіональ-

ної спільноти, збільшиться їх внесок у розвиток економіки всієї території, виникне почуття відповідальності за місцеву спільноту.

М. Портер є одним з теоретиків концепції кластерів, близької до теорії промислового району<sup>6</sup>. Згідно з нею ключовим елементом, який надає конкурентну перевагу в глобальній економіці, є правильне розміщення господарської діяльності. Спостерігаючи протягом тривалого часу за парадоксом розміщення (коли виробництво розміщене локально, а продукти продаються у глобальних масштабах), економісти роблять висновок, що пов'язані між собою спеціалізовані на доставці й послугах фірми, підприємства споріднених секторів та інститути, які з ними співпрацюють (наприклад, наукові, торгові спілки тощо), концентруються у промислових кластерах. Територіальна близькість зміцнює конкурентоспроможність, що, на думку М. Портера, є найважливішим результатом ефективного географічного розташування. Суб'єкти господарювання постійно співпрацюють, обмінюються торговою інформацією, технічними і організаційними новинками, користуються спільними спеціалізованими засобами праці, тобто формують середовище співпраці та конкуренції.

Теорія кластерів передбачає участь держави в підтримці розвитку як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Державна влада повинна проводити регіональну політику підтримки розвитку промислових кластерів, але не бажано концентрувати зусилля на якомусь окремому регіоні. Крім того, влада не повинна намагатися створювати цілком нові кластери, оскільки це вимагає величезних державних інвестицій і не гарантує тривалого і самостійного розвитку.

Стратегія розвитку повинна орієнтуватися на регіони, а не на окремі сектори чи фірми. Зусилля влади слід спрямувати на розвиток науки, дослідницької діяльності та освіти. Важливою є підтримка мережі співробітництва між різними інституціями та спілками підприємців, профспілками, іншими громадськими організаціями. Адміністрація повинна розбудовувати технічну інфраструктуру регіону. Велике значення для підвищення конкурентоспроможності кластера має залучення прямих зарубіжних інвестицій, активне просування регіону і підтримка розвитку експорту.

На думку експертів, найкращі результати дає впровадження кластерного підходу на регіональному та місцевому рівнях. У Європі кластерні стратегії застосовуються досить широко, а регіони розробляють субнаціональні кластерні стратегії, що сприяють розвитку малого і середнього бізнесу. Регіональні стратегії основну увагу приділяють: інфраструктурній підтримці (транспортні засоби, засоби зв'язку, технологічні парки тощо); стимулюванню інвестицій у регіони, допомозі у втіленні інвестиційних проектів та здійсненні наступних інвестицій; зміцненню зв'язків з новими компаніями; наданню підтримки навчальним інститутам, напрацюванню знань, структурам поширення знань у рамках території регіону; технологічній стратегії та потенціалу місцевих зацікавлених сторін у плані науково-дослідницької роботи; наданню підтримки структурам, що сприяють зміцненню зв'язків між зацікавленими сторонами, в основі яких лежать торгівля, інновації чи знання.

Таким чином, регіональна стратегія підтримки кластерів має за мету стимулювання зв'язків між діловими колами та іншими інститутами шляхом постійного діалогу між державними та приватними установами. Досить часто регіональні та місцеві кластерні стратегії мають за мету наділення додатковими повноважен-

нями: надання допомоги діловим колам, аби ті набули самостійності; використання наявних регіональних активів як важелів; створення клімату взаємної довіри; вдосконалення інтелектуальних та інтерактивних зв'язків.

Перші спроби на практиці застосувати концепцію кластерів в Україні датуються серединою 1990-х років. Особливо активно кластери почали розвиватися з 2008 р.<sup>7</sup> Активний розвиток кластерів спостерігається в чотирьох областях: Хмельницькій (швейний, будівельний, харчовий, туристичний та кластер зеленого туризму); Івано-Франківській (туристичний та кластер виробників декоративного текстилю); Черкаській (кластер перевізників); Житомирській (кластер каменодобування та каменообробки).

Виходячи з логіки «нової економіки», зусилля держави повинні спрямовуватися не лише на підтримку відстаючих, а передусім на стимулювання найбільш перспективних виробництв і територій. Частково ці вимоги сьогодення були враховані у Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2015 р., відповідно до якої політика регіонального розвитку в Україні на сучасному етапі базується на таких основних принципах:

- програмування (реалізація взаємопов'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на адміністративно-територіальному рівні; щорічне планування необхідних витрат державного бюджету);
- концентрації (зосередження ресурсів на певних територіях, встановлення ієрархичності пріоритетів відповідно до сформульованих цілей);

- синхронізації дій (синхронне проведення низки реформ, що впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження пріоритетів та дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку);

- поляризованого розвитку (формування «опорних регіонів» – полюсів, локомотивів зростання, в яких концентруються фінансові, адміністративно-управлінські, людські та інші ресурси, з подальшим посиленням інноваційної активності в інших регіонах);

- додатковості (здійснення фінансової підтримки регіонального розвитку за рахунок державного та місцевих бюджетів);

- субсидіарності (максимальне наближення місця надання адміністративної (управлінської) послуги до її безпосереднього споживача з урахуванням повноти надання належної якості послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових ресурсів на відповідному територіальному рівні управління);

- збалансованого розвитку (диференціювання надання державної підтримки регіонам з урахуванням їх потенціалу, умов, критеріїв та строків, визначених законодавством);

- партнерства (співробітництво між центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, суб'єктами господарювання в процесі реалізації Стратегії, проведення моніторингу та оцінки виконання визначених завдань);

- єдності (забезпечення суспільної єдності, яка полягає у зменшенні відмінностей між окремими регіонами у використанні людських ресурсів та рівнях життя населення;

- економічної єдності (зменшення відмінностей в економічному розвитку між регіонами);

- просторової єдності (створення інфраструктурних умов для розвитку периферійних регіонів).

Але лише через чотири роки з моменту прийняття Державної стратегії уряд наважився підійти до реалізації її четвертого принципу – поляризованого розвитку, переорієнтувавши свою увагу з депресивних регіонів, яких формально в Україні не виявлялося, на перспективні центри розвитку. Політика підтримки в першу чергу відстаючих у своєму розвитку регіонів виходить із засад соціальної справедливості, покликана вирівняти диспропорції у розвитку різних територій, однак вона виявилася нездатною дати новий поштовх розвитку регіонів України.

Спроба скомбінувати окремі елементи із перелічених вище теорій регіонального розвитку в Україні є укладання угод щодо регіонального розвитку між Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою АР Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими радами. Практика їх укладання та реалізації засвідчила такі їх особливості:

- тривалість процедур розробки і укладання Угод у часі. Так, з моменту підписання протоколу намірів про укладання Угод до моменту їх фактичного підписання минуло: для Донецької області – трохи менше одного року; для Львівської області – рік і 9 місяців;

- залежність процедур розробки і укладання Угод від політичної кон'юнктури. Як приклад: якщо протокол намірів про укладання Угоди щодо розвитку Донецької області і Угоду було укладено урядом В. Януковича, то для Львівської області це були, відповідно, уряд В. Януковича та уряд Ю. Тимошенко. Хоча зміна керівництва однієї зі сторін Угоди де-юре і не є підставою для розірвання чи зміни її умов, проте де-факто вплив політичного чинника, безумовно, перешкоджає своєчасній та у повному обсязі її реалізації (а також може впливати на визначення частки фінансування з Державного бюджету). Для порівняння: частка фінансування Угоди щодо розвитку Донецької області з Державного бюджету становить 82,6 %; Волинської і Вінницької – майже 61%, Львівської та Івано-Франківської – близько 56%. Укладання Угоди щодо розвитку того чи іншого регіону може використовуватись як інструмент у боротьбі за електоральні симпатії: дві з шести підписаних угод були укладені напередодні виборів до місцевих органів влади – в Івано-Франківській і Херсонській областях.

- пріоритет щодо укладання Угод для регіонів з високим та середнім рівнем розвитку, у тому числі через порівняно менший обсяг необхідного фінансування проєктів в рамках Угоди та можливість залучення місцевого капіталу. Натомість досі не укладено Угоди розвитку тих регіонів, які найбільше потребують застосування ефективних механізмів та інструментів стимулювання соціально-економічного розвитку, мають відсталу інфраструктуру, несприятливе життєве середовище та в цілому демонструють ознаки репресивності (Чернівецькою, Чернігівською, Сумською та Одеською областями);

- переважне спрямування укладених Угод на вирішення проблем у сфері житлово-комунального господарства, інженерних мереж та локальної інфраструктури, а також серйозна увага до інфраструктурних проєктів національного масштабу, в тому числі пов'язаних з підготовкою і проведенням фінальної частини ЄВРО-2012. Так, на будівництво та відновлення житлового фонду Угодою щодо розвитку Донецької області заплановано 354,1 млн грн, що становить 10 % загального обсягу фінансування; на фінансування проєктів у рамках підготовки до ЄВРО-2012 передбачено 2089,6 млн грн, або 59,5% загального обсягу. Угодою щодо розвитку Львівської області на проєкти в рамках підготовки до ЄВРО-2012 передбачено 526,2 млн грн, що становить 16% загального обсягу фінансування;

– різна структура джерел фінансування укладених Угод. Крім різної частки участі держави, відрізняються також пропорції інших двох джерел фінансування Угод.

Такі структурні диспропорції джерел фінансування пов'язані як з галузевим спрямуванням проектів, так і з наявністю потужного приватного капіталу, що потенційно може залучатися до фінансування проектів у рамках Угоди.

Загалом зазначимо, що попри значний потенціал Угод щодо реалізації проектів на регіональному рівні, вони не стали основним інструментом політики розвитку регіонів, як це визначено Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2015 р.

1. *Amin A.* An institutionalist perspective on regional economic development // International Journal of Urban and Regional Research. – 1999. – №2. – P. 367. 2. *Malecki E.J.* Technology and economic development. The dynamics of local, regional and national competitiveness. – L.: Longman, 1997. – P. 31. 3. *Innis H.A.* Staples, markets, and cultural change: selected essays. – Montreal: McGill-Queen's University press, 1995. – 506 p. 4. *Malecki E.J.* Цит. праця. – P. 179-185, 234-271. 5. *Storper M.* The regional world. Territorial development in a global economy. – N.Y.: The Guilford Press, 1997. – P. 5-52. 6. *Porter M. E.* New strategies for inner-city economic development // Economic Development Quarterly. – 1997. – № 1. – P. 12. 7. *Українські кластери: Об'єднуючи учасників українських регіональних кластерів* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ucluster.org>.