



Роман Тарасович ЛУКІША,
здобувач Національного університету
цивільного захисту України (м. Харків),
lukisha_r@i.ua

УДК 35.316

МОДЕРНІЗАЦІЯ Й ІННОВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ З ПОЗИЦІЇ БЕЗПЕКИ

З позиції безпеки визначено шляхи вдосконалення державної політики регіонального розвитку — модернізація й інноватизація, які охоплюють таке: 1) уникнення можливих ризиків розвитку регіонів, що передбачає відмову від ненадійних програм і проектів, необґрунтованого взяття кредитів та інших видів позик; 2) поділ і об'єднання ризиків, а також зниження їх впливу на результати управлінської діяльності; 3) визначення і випередження негативного впливу ризиків. Удосконалення державної політики розвитку регіонів запропоновано здійснювати за допомогою формування стійкої організаційно-інформаційної мережі та системи. Уточнено, що різниця між останніми полягає в тому, що організаційно-інформаційна система стосується матеріальної сторони управлінської діяльності в регіонах, тобто забезпечує дотримання принципу прозорості, а організаційно-інформаційна мережа відображає її процесуальну сторону, причому базою такої діяльності виступає концепт відкритості. Аргументовано поліпшення порядку організації державного управління ризиками регіонального розвитку.

Ключові слова: державна політика, модернізація й інноватизація, розвиток регіонів, ризики.

Аналіз результатів діяльності українського парламенту та регіональних органів влади попередніх 20 років показав, що протягом цього часу формування та реалізація державного регулювання регіонального розвитку здійснювалися несистемно, без належного обліку внутрішніх і зовнішніх ризиків. Як наслідок, така політика була дискредитована, хоча регіональний розвиток становить основу соціально-економічної стабільності будь-якої країни, у тому числі й України.

Теоретико-методологічні аспекти державної регіональної політики знаходять відгук у працях багатьох науковців: С. Белай, С. Білої, І. Валентюк, Т. Дерун, С. Домбровської, О. Коротич, О. Лебединської, А. Лелеченко, В. Мамонової, Н. Мирної, Р. Соболя, Ю. Шарова, Л. Хашиєвої та ін. Проте значущість цього дослідження обумовлює відсутність комплексних наукових розробок відповідного напрямку — державного управління ризиками інфраструктурного розвитку регіонів (промислового, політичного, екологічного, інвестиційного, демографічного та ін.).



Отже, метою статті є характеристика сутності та співвідносності модернізації й інноватизації як шляхів удосконалення державної політики регіонального розвитку в умовах ризиків.

В умовах необхідності здійснення глибоких, масштабних організаційних, структурних, інноваційних та інших перетворень для України потрібно, насамперед, визначитися з типами і реальними пріоритетами регіонального розвитку, а отже, і державного управління. На наш погляд, увага повинна бути звернена на системну модернізацію останнього, облік загальносвітових тенденцій з метою збалансованого інфраструктурного розвитку регіонів і формування у них ризикостійкості й адаптивності до небезпек і викликів ХХІ століття.

Термін “модернізація” є широкоживаним, достатньо лише поглянути на доповіді та виступи політиків, предмет наукових дискусій теоретиків державного управління, тематику й зміст журналістських публікацій в Україні. При цьому теоретики і практики (В. Бакуменко, С. Біла, А. Дегтяр, М. Іжа, О. Радченко, Ю. Сурмін та ін.) неоднаково підходять до тлумачення змісту терміна “модернізація”, розуміючи під ним реформування, оновлення, упровадження новацій, перенаправлення розвитку, позитивну зміну, приведення відповідно до вимог, норм, показників, технічних умов [1, с. 393–396; 2].

Ми не можемо однозначно погодитися з тезою І. Дунаєва, що модернізація передбачає створення фундаментальних, інфраструктурних передумов соціально-економічного розвитку територій з орієнтацією на вже відомі досягнення науки, техніки і технології, а інноватизації — прискорення такого розвитку “з нуля” [3, с. 207]. Вважаємо, що інноватизація теж ґрунтується на загальновідомих фактах і вже існуючих розробках. Таким чином, більш переконливо виглядає твердження А. Помази-Пономаренко, що будь-які інновації, як нововведення, своїм походженням зобов’язані дії різних факторів, теорій і відображають результат впливу на об’єкт інновацій зовнішнього середовища [4]. Разом з тим цей аспект детермінуючого впливу формується на основі реалізації кумулятивності (накопичення досвіду) та соціального попиту на управлінські інновації. Виникнення такої необхідності обумовлено економічним законом вартості. Відтак різниця між модернізацією та інноватизацією полягає в тому, що перша спрямована “на теперішнє”, а друга — “на перспективу”. При цьому інноватизація у структурному плані (як і модернізація) передбачає визначення суб’єктів змін, здійснення процесу вдосконалення, використання ресурсної бази, керівництво системою цінностей, установлення нормативно-правових режимів, розробку і впровадження технології тощо. З огляду на це, зазначимо, що вдосконалення механізму формування та реалізації державної регіональної політики має відбуватися в рамках як модернізації, так й інноватизації, оскільки модернізація забезпечує дієвість зазначеної державної політики, а інноватизація відіграє вирішальну роль у підвищенні її результативності.

Здійснюючи модернізацію й інноватизацію, посадові особи повинні бути впевнені в остаточному результаті, а значить дотримуватися правила. Відповідно до нього ризик розвитку регіонів призводить до втрати різного характеру (фінансового, демографічного, інвестиційного, технологічного, екологічного та ін.); тому необхідним є здійснення:

- 1) відходу від адміністративного формалізму;
- 2) усунення суб’єктивізму;
- 3) своєчасного визначення та оцінювання ризикоорієнтованих факторів.



Щодо сучасних моделей модернізації й інноватизації державного регіонального управління в Україні, то їх може існувати кілька, оскільки значним є кількість умов і факторів розвитку регіонів. Зокрема визначальний вплив здійснюють природно-географічне положення територій, історико-культурна спадщина, тривалість процесу політичної нестабільності, наявний науково-технічний потенціал тощо. Вважаємо, що в питаннях модернізації й інноватизації державної політики розвитку регіонів слід підходити системно. Це можна реалізувати ліберально на регіональному рівні за рахунок як державного сектора, так і приватного, що в сучасних умовах може виявитися більш ресурсозабезпеченим. Власне кажучи, неможливо повністю відмовитися від ролі держави, її регуляторів і контролю, який, підкреслимо, не слід ототожнювати з втручанням. Проводячи відповідні паралелі з теорією економіки та положеннями менеджменту, зауважимо, що на практиці важливим є дотримання принципу: громадське регулювання регіонального розвитку здійснюється настільки можливо, наскільки державне — необхідно. Крім того, урахування вимагає концепція безпеки (ст. 1 Закону України від 19 червня 2003 р. № 964–IV “Про основи національної безпеки України”) [5]. Виходячи з цього, пропонуємо такі шляхи зниження впливу ризиків на функціонування державної регіональної політики (рис. 1):

— по-перше, уникнення можливих небезпек, що передбачає, наприклад, відмову від необґрунтованих перетворень і взяття кредитів та інших видів позик, реалізації ненадійних програм, проектів, вибір ненадійних партнерів тощо;

— по-друге, поділ і об’єднання ризиків, а також зниження їх впливу на результати управлінської діяльності;

— по-третє, випередження негативного впливу ризиків за допомогою створення спеціалізованих структурних підрозділів державного управління ризиками розвитку регіонів чи розширення спектру функцій наявних структурних підрозділів державних і самоврядних органів щодо виявлення й оцінювання цих ризиків.

Основу визначення вказаних напрямків складає те, що моделювання й інноватизація державної регіональної політики повинні, з одного боку, конструктивно спрямовуватися на створення оновленого, більш дієвого механізму державного регіонального управління та його інструментарію, забезпечуючи тим самим розвиток регіонів, життя- і дієздатність суспільства, а з другого — адекватно реагувати на небезпеки та проблеми, зокрема ті, що є причиною, а в нашому випадку й наслідком затяжної, недосконалої здійснення вітчизняних реформ (адміністративної, структурної, земельного, територіальної, податкової, пенсійної та ін.). Кожна із запропонованих нами дій є важливою, причому перші дві (уникнення можливих небезпек, поділ і об’єднання ризиків) є доповненням третьої, оскільки визначає функції та завдання створення нового структурного підрозділу. Таким шляхом можна йти поступово, виважено. Однак у сучасних умовах браку фінансових коштів державне управління ризиками регіонів рекомендується покласти на вже існуючі управління, відділи або сектори органів публічної влади. Навіть після оптимізації системи державного управління в 2011 році їх структурних підрозділів, як і самих органів влади, на вітчизняних теренах функціонує значна кількість. Цим варто скористатися, адже структурні одиниці й управлінський апарат уже виконують завдання державної політики щодо регіонального розвитку.

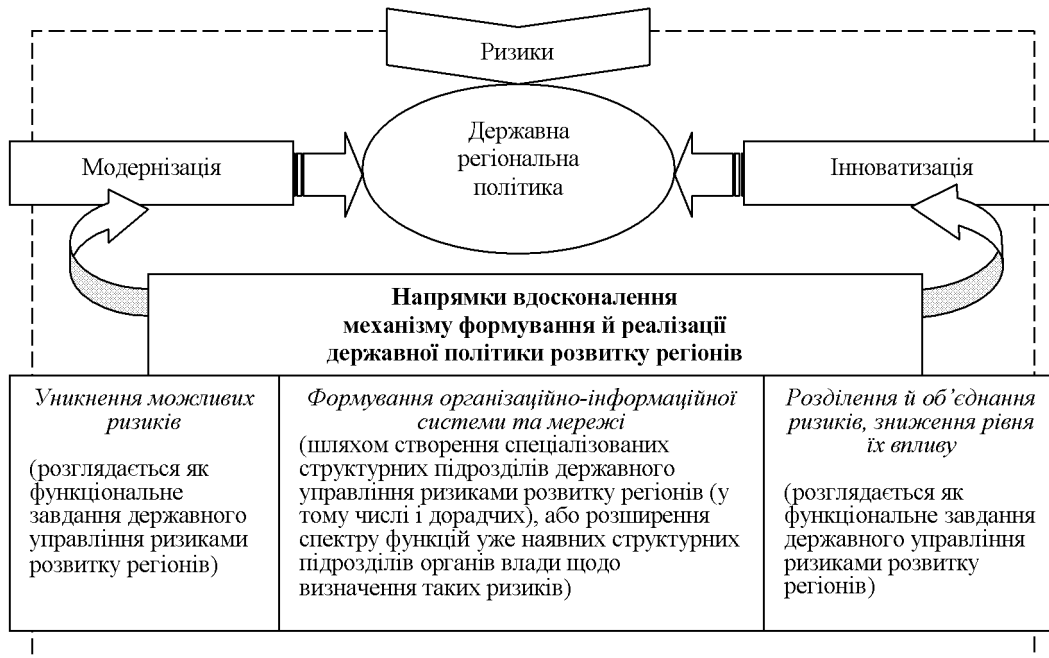


Рис. 1. Напрями вдосконалення державної політики розвитку регіонів в умовах ризиків

У процесі внутрішньої побудови органів влади здійснюється спеціалізований поділ праці, як і в будь-якій іншій організації, установі. На підставі проаналізованих положень і функціональних обов'язків посадових осіб структурних підрозділів (з організаційно-інформаційної роботи, з питань соціально-економічного розвитку регіонів, загальних відділів, помічників депутатів місцевого рівня та ін.) можемо стверджувати, що найбільш підходящим за змістом обсягом повноважень володіють підрозділи з питань внутрішньої політики та соціально-економічному розвитку регіонів, працівники зі зв'язків з громадськістю.

Логічно, що організація державного управління ризиками розвитку регіонів має вигляд ланцюга: “надання влади і повноважень органу публічної влади → створення нового структурного підрозділу або доповнення функцій наявних управлінських формувань, затвердження функціональних інструкцій, посадових обов'язків тощо → конкурсний відбір посадових осіб, їх навчання, перекваліфікація, консультування → виконання ними безпосередніх завдань з виявлення та запобігання негативно впливу небезпек і загроз”. Ці завдання можна згрупувано представити таким чином: організаційно-розпорядчі, ресурсозабезпечуючі та консультативно-дорадчі.

Вважаємо, що перспективним і доречним сьогодні є створення організаційно-інформаційної системи щодо виявлення та реагування на вплив ризиків регіонального розвитку, яка б визначала рівень прояву та впливу ризиків на один конкретно взятий регіон, але в межах цілої організаційно-інформаційної мережі, що діє в масштабах всієї України. Доцільно, щоб з цією мережею і її



змістом знайомилися всі бажаючі, за винятком тих відомостей, які обмежені в доступі через фінансовий, загальнодержавний та інший характер. У цих умовах організаційно-інформаційна мережа може мати свої захищені канали інформації, за допомогою яких відбуватиметься обмін корисними, але не публічними даними. Разом з тим існує потреба консолідації зусиль регіонів та їх інститутів з метою розробки, по-перше, концепції їх взаємодії в напрямку накопичення, оцінювання, обміну та поширення інформації щодо реальних і потенційних ризиків стійкого функціонування територій, а по-друге, програм та заходів з державного управління небезпеками, щоб вчасно виявляти й змінювати ступінь їх впливу з критично допустимої на допустимий або незначний.

Координатором запропонованої нами організаційно-інформаційної мережі в масштабах всієї країни може виступити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Більше того, у положенні про це міністерство зазначено, що воно забезпечує формування державної політики у сфері інформатизації, електронного управління, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів у галузі охорони земель (крім сільськогосподарських), а також розвитку областей та інформаційного суспільства (п.п. 2 п. 3, абз. 8 п.п. 11 п. 4, п.п. 11 п. 5 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197) [6].

З огляду на це, пропонуємо доповнити аналізоване положення нормою, за якою Мінрегіонбуд України встановлює рекомендації щодо обмінного формату даних між органами публічної влади, у т. ч. регіонального рівня, а також процедуру взаємодії організаційно-інформаційних регіональних підсистем з виявлення, оцінки, розміщення та перенаправлення відомостей про ризики регіонального розвитку. У цих умовах організаційно-інформаційна мережа державного управління ризиками розвитку регіонів повинна інформувати суспільство про результати своєї діяльності та новації, а також сприяти встановленню реальних його настроїв, очікувань. Блок повноважень щодо такого управління ризиками може реалізовуватися в умовах необхідності (закріплення відповідного обов'язку за органами влади) і з причини публічного звернення громадян, так би мовити, "на замовлення". Важливим є встановлення графіка консультацій з громадянами, виступів у ЗМІ, розміщення інформації на офіційному веб-сайті щодо рівня ризикогенності й ризикостійкості того чи іншого регіону.

Запропонована організаційно-інформаційна мережа державного управління ризиками розвитку регіонів повинна ідентифікувати та задовольняти суспільні інтереси, реалізовувати права громадян. Вони, на наше переконання, мають стратегічне значення і, хоча задекларовані в Конституції України (кожен має право знати про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту тощо) (ст. 50) [7], потребують уточнення. На нашу думку, кожній людині та громадянину повинно бути гарантовано право на безпечну для життя територію, з метою розвитку якої має визначатися ступінь впливу на неї ризикогенних факторів і формуватися система регіонального захисту. Цим буде забезпечуватися в умовах перехідного стану соціуму його мобілізація для здійснення програм економічних, соціальних і політичних перетворень на різних державних рівнях, щоб вектор перетворень збігався з інтересами України щодо забезпечення системи безпеки в її середині.



Відзначимо, що поняття “організаційно-інформаційна система” й “організаційно-інформаційна мережа” не тотожні, оскільки застосування організаційно-інформаційних систем має відбуватися для аналізу соціальних проблем і розробки рішень. Важливо, щоб у перспективі організаційно-інформаційна мережа забезпечувала для кожного громадянина право безпосередньої участі в роботі органів державної влади та розширювала можливості прямої демократії та самоврядування. Різниця між досліджуваними поняттями полягає в такому: організаційно-інформаційна система більше стосується матеріальної сторони управлінської діяльності, тобто забезпечує дотримання принципу прозорості (процес прийняття управлінських рішень має бути публічним, зрозумілим кожній людині та громадянину). Щодо організаційно-інформаційної мережі, то вона відображає, насамперед, процесуальну сторону управлінської діяльності. Мова йде про те, що її базою виступає концепт відкритості: кожен має право брати участь у зазначеному вище процесі, звертатися в регіональні органи влади з вимогою надати публічну інформацію, з пропозицією врахувати рекомендації щодо етапів, тривалості прийняття тих чи інших управлінських рішень тощо.

Удосконалення механізму формування та реалізації державної політики регіонального розвитку в умовах ризиків повинно відбуватися за допомогою модернізації й інноватизації. Вони припускають правову ідентифікацію поліпшеної організації державного управління ризиками регіонального розвитку у вигляді ланцюга, що дозволить своєчасно виявляти, оцінювати і зменшувати їх вплив, а також виявляти настрої та визначати очікування суспільства.

Запропоновано функціональне оновлення органів публічної влади в напрямку створення організаційно-інформаційної системи та мережі державного управління ризиками розвитку регіонів. Ця система може допомогти у виконанні системи заходів, зокрема аналітичних, просвітницьких, контрольних, включаючи зниження рівня негативного впливу ризиків, а також заходів щодо залучення матеріально-фінансової підтримки, у т. ч. міжнародної, необхідної для завершення реформи з децентралізації влади та забезпечення в підсумку самоорганізації регіонального розвитку.

Список використаних джерел

1. Енциклопедія державного управління [Текст] : [у 8 т.] / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), Ю. П. Сурмін та ін. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 2: Методологія державного управління. — 2011. — 692 с.
2. Іжа, М. М. Пріоритетні напрями трансформації публічного управління в Україні в умовах соціально-економічної та політичної модернізації [Текст] / М. М. Іжа // Державне управління та місцеве самоврядування : тези X міжнар. наук. конгресу, 21–22 березня 2013 р. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. — С. 159–162.
3. Державне регулювання інноваційного розвитку економіки України: стратегічні пріоритети [Текст] : монограф. / [М. А. Латинін, С. В. Майстро, В. Ю. Бабаєв та ін.] ; за заг. ред. М. А. Латиніна. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. — 320 с.
4. Помаза-Пономаренко, А. Л. Державне управління відносинами землекористування (центральний і регіональний рівні) / А. Л. Помаза-Пономаренко // Молодий вчений. — 2015. — № 2 (17) [Електронний ресурс] Молодий вчений. — URL : <http://molodyvcheny.in.ua/ua/archive/17>.



5. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964–IV [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
6. Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 [Електронний ресурс] Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. — URL : http://www.minregion.gov.ua/attachments/files/pro_ministerstvo/polozhennya.pdf.
7. Конституція України [Текст] : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. — К. : Преса України, 1996. — 80 с.

*Рекомендовано до друку науково-дослідною лабораторією
управління у сфері цивільного захисту
Національного університету цивільного захисту України
(протокол № 6 від 19 лютого 2015 року)*

Надійшла до редакції 24.02.2015

Лукиша Р. Т. Модернизация и инноватизация государственной политики развития регионов с позиции безопасности

С позиции безопасности определены пути совершенствования государственной политики регионального развития — модернизация и инноватизации, которые охватывают следующее: 1) избежание возможных рисков развития регионов, предусматривающее отказ от ненадежных программ и проектов, необоснованного взятия кредитов и других видов займов; 2) разделение и объединение рисков, а также снижение их влияния на результаты управленческой деятельности; 3) определение и опережение негативного воздействия рисков. Совершенствование государственной политики развития регионов предложено осуществлять с помощью формирования устойчивой организационно-информационной сети и системы. Уточнено, что разница между последними состоит в том, что организационно-информационная система касается материальной стороны управленческой деятельности в регионах, то есть обеспечивает соблюдение принципа прозрачности, а организационно-информационная сеть отражает ее процессуальную сторону, причем базой такой деятельности выступает концепт открытости. Аргументировано улучшение порядка организации государственного управления рисками регионального развития.

Ключевые слова: государственная политика, модернизация и инноватизация, развитие регионов, риски.



Lukisha, R. T. Modernization and Innovatization of the State Policy of the Development of Regions from the Safety Perspective

Modernization and innovatization were defined as the ways of improvement of the state policy of regional development from the safety perspective. They stipulate the following: 1) avoidance of the possible risks of the development of regions providing for the refusal of the unreliable programs and projects, unreasonable taking on credit and other kinds of loans; 2) risk sharing and convergence, as well as the reduction of their influence on the results of administrative activity; 3) determination and prevention of negative effect of risks. It was offered to carry out the improvement of the state policy of the development of regions with the help of the forming of stable organizational and informational network and system. It was specified that the difference between the latter is in the fact that the organizational and informational system concerns the financial side of administrative activity in regions. This means that it ensures the observance of the principle of transparency. While the organizational and informational network reflects its procedural side with the concept of openness being the basis of such activity. The improvement of the procedure of the organization of state administration of risks of the regional development was proved.

Keywords: state policy, modernization and innovatization, development of regions, risks.

