

**УДК 35.316**

**Р. Т. Лукіша,**

*здобувач Національного університету цивільного захисту України,  
м. Харків*

## **ЗАХОДИ Й ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ**

*Обґрунтовано науково-теоретичні засади стратегії державного управління ризиками регіонального розвитку, яка передбачає здійснення комплексу заходів та використання інноваційного інструментарію, спрямованих на своєчасне виявлення й аналіз подій випадкового й непередбачуваного характеру та запобігання їм.*

**Ключові слова:** державна політика, регіони, стратегія, заходи, інструменти, ризики.

Імідж кожної держави визначається підтриманням відповідного рівня соціально-економічної безпеки, зокрема регіонів. Підтвердженням цього може слугувати той рівень уваги до проблем адміністративно-територіальних утворень, який приділяється в ЄС, США, Японії та ін. Україна перебуває нині на етапі зміни економічної системи та децентралізації влади в умовах зниження економічного потенціалу регіонів і платоспроможності значної частини їхнього населення. Такі об'єктивні та суб'єктивні фактори формування ризико- і кризогенності зумовлюють необхідність оновлення інструментарію та вдосконалення практичних заходів державної регіональної політики в умовах ризиків.

Вирішення проблем формування державної регіональної політики, підвищення її ефективності, оцінювання факторів впливу та інші аспекти знайшли своє відображення в напрацюваннях С. Білої, О. Коротич, А. Кузнецова, О. Лебединської, В. Мамонової, Н. Мирної, А. Помази-Пономаренко, Р. Соболя, Ю. Шарова та ін. Проте з урахуванням складних умов і реальної ситуації потребують подальшого дослідження нові умови створення й забезпечення регіональної безпеки, проблеми соціально-економічної стабільності та стабільності інфраструктурного розвитку регіонів. Відтак, конкретизації потребує можлива стратегія як засіб державного управління ризиками регіонального розвитку.

Отже, метою статті є визначення особливостей державної політики розвитку регіонів в умовах ризиків, зокрема заходів та інструментів.

Проблеми державного регіонального управління в умовах ризиків пов'язано з розробленням спеціальних заходів, що дозволяють персоніфікувати відповідальність в умовах ризик-факторів і ризик-подій. Ця відповідальність є частиною механізму погодження соціально-економічних інтересів і має складний характер, негативний і позитивний аспекти. Негатив щодо відповідальності полягає в застосуванні дисциплінарних, матеріальних, адміністративних, кримінальних, моральних, політичних та інших санкцій за порушення тих чи інших правил, інструкцій, настанов. Зрозуміло, що відмовитися від відповідальності як механізму, що санкціонує покарання за пасивність, неможливо, тому на перший план виходить позитивний зміст відповідальності щодо підвищення активності управлінських кадрів та окремих громадян, стимулювання інноваційності (а за певних умов новаційності) щодо вчасної нейтралізації та визначення ризиків.

Один із наявних моментів на цьому шляху пов'язано з застосуванням правових засобів – наданням права на ризик суб'єкту та об'єкту державної регіональної політики. Проте складним із теоретичної та практичної точок зору є вирішення означеного питання, визначення меж професійної відповідальності, а також економічної й адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання за ризик, що переріс у загрозу з умислу чи необережності. Власне кажучи, слід усунути суперечність між правами й обов'язками органів державної влади, правами й обов'язками суб'єктів господарювання, правами й обов'язками окремих громадян і суспільства взагалі. Підкреслимо, що недостатність повноважень щодо реагування на ризики за значної кількості інших обов'язків призводить до того, що останні подекуди неможливо чи надзвичайно важко реалізувати. Надмірна кількість прав без відповідного контролю та відповідальності об'єктивно створюють можливість ігнорування обов'язків, зловживання службовим становищем, можливість прийняття недостатньо обґрунтованих рішень, що викликають неузгодженість різних видів інтересів (державних, суспільних, приватних). Відтак, система державного управління регіонального розвитку в ситуаціях ризику повинна мати стратегічний характер і складатися з елементів (рисунок), корисних для практичного використання, а саме:

- 1) моніторингу ризиків та допущення їх у межах соціально-прийняттого рівня;
- 2) розроблення конкретних рекомендацій, орієнтованих на усунення або мінімізацію можливих наслідків ризиків;
- 3) виявлення та врахування психологічного сприйняття ризикованих рішень і програм, аналіз суспільної думки під час підготовки та вибору подібних проектів, системний моніторинг соціально-економічних процесів у регіоні (виробничих і невиробничих). Підкреслимо, що у формуванні цього блоку є певні труднощі: на регіональному рівні склалася ситуація браку інформації про наявні соціально-економічні процеси; це ускладнює державне управління регіонами та потребує реформування регіональної статистики в напрямі формування відповідних реєстрів, баз даних;
- 4) підготовки та затвердження правових документів, що допомагають втілити в життя обрану стратегію регіонального розвитку як альтернативу в ризиках;
- 5) створення спеціальних ситуаційних планів, що дозволяють оптимальним шляхом діяти в критичній ситуації управлінським кадрам, які самі можуть реалізувати непопулярні рішення з ризиком для суспільства, і цей ризик повинен бути мінімальним.

З позиції безпеки вважаємо, що вдосконалення державної політики регіонального розвитку має відбуватися кількома шляхами – модернізації та інноватизації, що 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 їхнього впливу на результати управлінської діяльності; 3) визначення й упередження негативного впливу ризиків. Уважаємо, що вдосконалення державної політики розвитку регіонів слід здійснювати за допомогою формування стійкої організаційно-інформаційної мережі та системи [3; 4, с. 286–287].

Одразу відзначимо, що ситуаційні плани – один із варіантів, що дозволяє своєчасно та правильно реагувати в ситуаціях ризику. Ця процедура полягає у виявленні органами державної влади основних факторів зовнішнього середовища керованої та керівної систем. Означені фактори можуть впливати на результати управлінської діяльності; установлення масштабів можливого впливу на процес реалізації рішень цих факторів; складання нормативно-технологічного автономного

## Розвиток системи державного управління в Україні

плану, який виходить із найбільш імовірного припущення. Якщо відбувається планування регіонального розвитку з урахуванням невизначеності, стихійних лих, військово-політичних конфліктів тощо, то слід установлювати можливі критичні пункти, досягнення яких буде свідчити про несприятливий розвиток подій та необхідність їхнього коригування. Одночасно визначаються контрольні орієнтири, що вказують на ступінь успішності й обґрунтованості зробленого вибору органами державної влади.

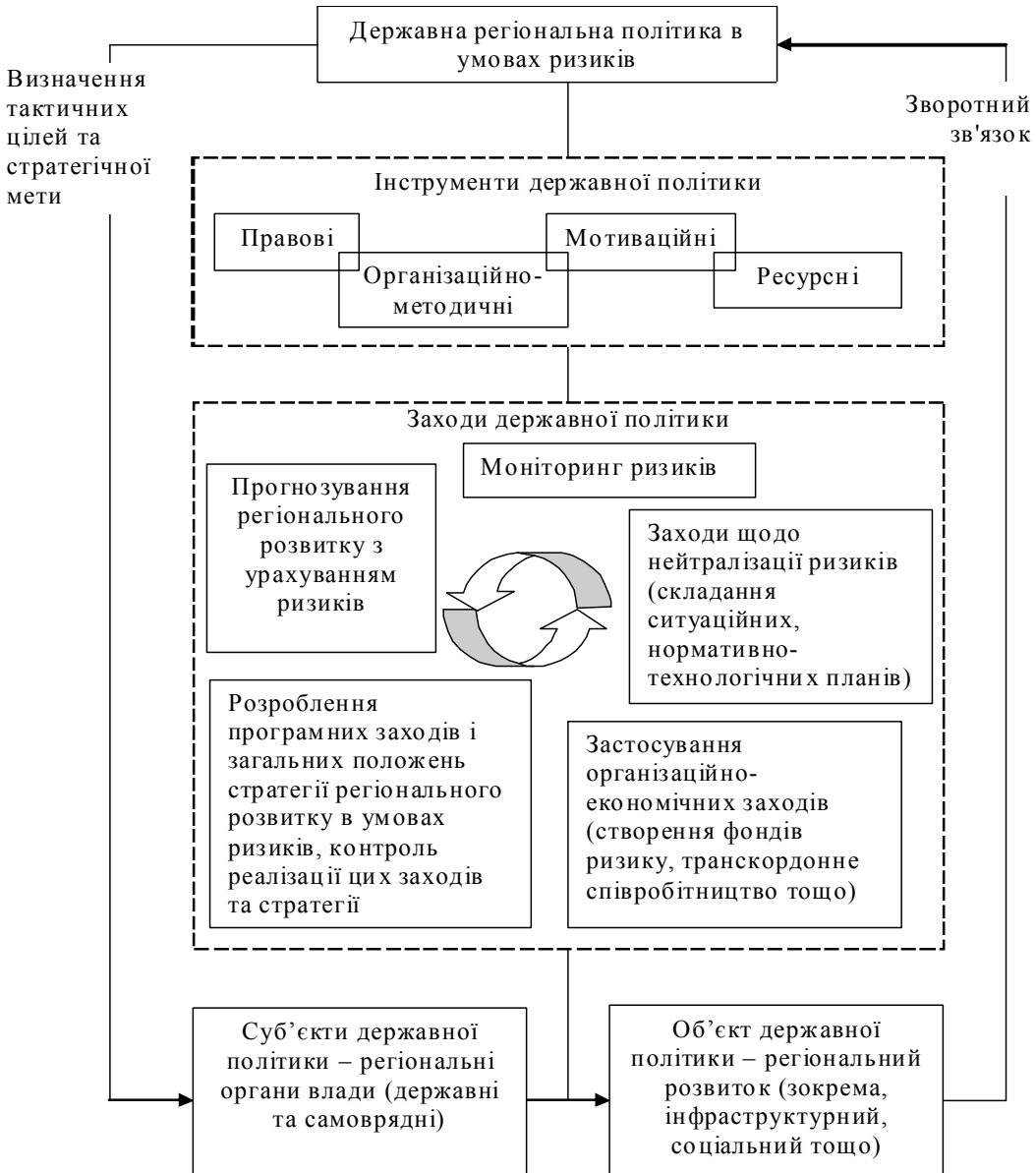


Рисунок. Державна регіональна політика в контексті державного управління ризиками

Ситуаційний план повинен закріплювати, “хто” з держуправлінців і “що” має робити в той чи інший момент вияву ризику та яких наслідків варто очікувати. Перевага аналізованого плану полягає в тому, що особи, які реалізують ризиковані державноуправлінські рішення, отримують можливість швидко й ефективно діяти в несприятливих умовах та за несподіваних подій. Через це ситуаційні плани є інструментом зменшення невизначеності та здійснюють позитивний вплив на розвиток суб’єкта й об’єкта регіонального розвитку.

Крім того, важливо, щоб відбувалось упровадження органами влади іншої позитивної відповідальності за ризик між різними рівнями державного управління в контексті регіонального розвитку. Цьому може сприяти створення фондів ризику, які, на жаль, вимагають фінансово-економічної забезпеченості органів державної влади чи відповідної допомоги незалежних інституцій приватного сектора. Указані фінансові, матеріальні та інші ризик-резерви дозволяють у конкретних ситуаціях з більшим ступенем упевненості приймати ризиковані (подекуди непопулярні) державноуправлінські рішення та/або рішення щодо усунення ризиків.

Доповнює та розвиває ідею створення фондів ризику й така форма персоніфікації відповідальності в умовах ризику, як інноваційні банки. Їхня головна функція нагромадження даних щодо перспективних напрямів інноваційного розвитку регіону та надання допомоги для реалізації рішень, здебільшого пов’язаних із ризиком, стимулюючи тим самим освоєння нових технологій, упровадження нововведень. Оцінювання та відбір оригінальних інноваційних проектів і, відповідно, ризикованих пропозицій може здійснювати експертна рада, що складається з висококваліфікованих спеціалістів на регіональному рівні. Окрім надання кредитів, інноваційний банк міг би займатися замовленням науково-технічних розробок, укладенням договорів з іншими інституціями щодо фінансування заходів, пов’язаних із використанням цих розробок.

Не слід, на жаль, забувати, що згідно з Бюджетним кодексом України органи державної влади регіонального рівня обмежені в реалізації свого права щодо фінансової чи іншої матеріальної підтримки діяльності суб’єктів господарювання [2]. Тому важливо, щоб було розроблено та прийнято стратегію державного управління ризиками регіонального розвитку.

Процес розроблення та реалізації цієї стратегії, вважаємо, доречно покласти або на департамент соціально-економічного розвитку регіонів, або на департамент внутрішньої політики, або на вперше створений структурний підрозділ регіональних органів влади – департамент, який би займався виконанням функцій щодо забезпечення регіональної безпеки. При цьому оцінити стан реалізації запропонованої стратегії регіонального розвитку можливо за рахунок групи показників і, відповідно, побудови інформаційно-аналітичної системи з гнучкою навігацією в статистичних даних. Така група показників має встановлювати порогові (граничні) значення, по досягненні яких ризик може перероджуватися в загрози. Прикладом зазначених показників може слугувати класифікація, яку свого часу запропонували В. Мазуренко та А. Бесчастний [1; 5], а саме: обсяг внутрішнього регіонального продукту (ВРП) на душу населення, частка інвестицій у ВРП та імпорту продовольства у внутрішньорегіональному споживанні, стан зношеності основних фондів промисловості, тривалість життя, рівень безробіття, диференціація доходів, рівень злочинності та ін. На наш погляд, цю класифікацію може бути уточнено в напрямі виокремлення підсистем об’єкта регіонального розвитку, які першими

характеризуються ризикогенністю (інфраструктура, система регіональної влади, бюджетозабезпеченість, промисловість, демографія, добробут населення, екологія). Оцінювання за зазначеними показниками регіонального розвитку дозволяє, з одного боку, визначити найбільш критичні точки безпеки регіону (-ів), а з іншого – тенденції формування ризиків і загроз.

У статті доводиться, що держава повинна застосовувати диференційований підхід до регіонів, особливо в умовах ризиків, і її функціями в цьому контексті мають бути регуляторна, діагностична, прогностична, стимуляційна і, так би мовити, карально-виховна, виконання якої наразі через низку причин унеможлиблюється. Тому в межах державного регіонального управління варто застосовувати заходи щодо ухилення від загроз, а також їхньої локалізації, компенсації й передбачення, адже останні події переконують у необхідності постійного контролю всіх ризиків і процесів, що відбуваються в регіонах (у виробництві, аграрній сфері, інвестиційній, податковій тощо).

Аргументовано мотивується необхідність приведення у відповідність до сучасних реалій та вимог організаційно-методичних, правових, мотиваційних, ресурсних та інших інструментів діяльності державних і самоврядних органів у регіонах, у тому числі і проблемних. Зокрема, доречно розробити відповідну стратегію регіонального розвитку, створити фонди розвитку та фонди ризику. Це може послужити додатковим шансом і стимулом для соціально-економічного зростання й розвитку регіонів.

#### **Література:**

1. *Бесчастний А. В.* Залежності між динамікою економічного зростання і зміною стану економічної безпеки на всіх її рівнях / А. В. Бесчастний // Продуктивні сили регіональної економіки. – 2009. – № 3. – С. 220–224.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. *Лукіша Р. Т.* Модернізація й інновацізація державної політики розвитку регіонів з позиції безпеки / Р. Т. Лукіша // Університетські наукові записки : часопис / Хмельниць. ун-т упр. та права. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т управління та права, 2015. – № 1 (53). – С. 320–327.
4. *Лукіша Р. Т.* Напрямки вдосконалення державної регіональної політики з позиції безпековості / Р. Т. Лукіша // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту : зб. тез Всеукр. наук.-практ. конф. (16–17 квіт. 2015 р.). – Х., 2015. – С. 285–287.
5. *Мазуренко В. І.* Методологічні підходи до визначення граничних значень індикаторів національної економічної безпеки / В. І. Мазуренко // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. – 2005. – № 31/32. – С. 100–105.

#### **Lukisha R. T. Events and public risk management tools for regional development in Ukraine.**

*The scientific and theoretical principles of the strategy of state administration of risks of regional development were proved. The strategy stipulates the taking of the complex of measures and the using of innovative tools directed at the timely detection, analysis and prevention of the events of accidental and unforeseen nature.*

**Key words:** public policy, regions, strategy, measures, tools, risks.

*Надійшла до редколегії 23.04.2015 р.*