

## ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ ЯК ОБ'ЄКТИВНА ПЕРЕДУМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА БЕЗПЕКИ

У статті визначено сильні та слабкі сторони, можливості й загрози державної регіональної політики із використанням СВОТ-аналізу. Це дозволило комплексно підійти до дослідження особливостей розвитку регіонів та аргументувати, що об'єктом державної регіональної політики в умовах невизначеності мають бути проблемні регіони. Показано що у сучасних умовах підвищується значимість досліджень, присвячених виробленню стратегії, механізмів державного управління ризиками регіонального розвитку з урахуванням факторів функціонування й особливостей регіонів, що дозволяють прогнозувати ймовірність виникнення ризикових ситуацій і визначати комплекс заходів, що забезпечують від можливих втрат матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Тому вирішення питань державного управління розвитком регіону на основі організації комплексного оцінювання їх особливостей та реалізації ризик-менеджменту є актуальною і перспективною. Автором зазначено, що внутрішнім джерелом ризику регіонального розвитку є іманентно властиві регіонам особливості, безперервний процес зміни яких призводить до зіткнень, конфліктів публічних та приватних інтересів і можливих компромісів. Серед цих інтересів визначальне місце займають загальнорегіональні (міжгалузеві) та інтереси конкретної території, що можуть бути економічного, політичного, соціального та іншого характеру. Разом із тим, в умовах невизначеності пріоритетність указаних інтересів може змінюватися, окрім соціально-економічної характеристики розвитку регіонів. Застосовуючи, проте, ризик-менеджмент під час державного управління розвитком регіонів варто зважати на те, що він передбачає модернізацію (реформування) як постійної потреби процесу їх розвитку. Поступовий рух у результаті такого реформування неодмінно призводить до тимчасового погіршення, стану опору регіональної інфраструктури, який може наростати. Тому цей етап вдосконалення державного регіонального управління особливо потребує надійних методик діагностики й інтерпретації ризиків, щоб максимум опору реформі був подоланий раніше, ніж настав найгірший стан регіонального розвитку. Подолання ризиків і мінімізація можливих втрат повинна здійснюватися через формування варіантів стратегії розвитку регіонів та організацію політики співучасті всіх публічних інститутів у вирішенні означеного питання. При цьому реалізації такої стратегії й досягненню будь-якого незначного покращення стану реформованої системи державного регіонального управління мають забезпечуватися домінуванням зворотних зв'язків. Виокремлена низка факторів, що найбільше впливають на розвиток регіонів України. З огляду на це в роботі запропоновані пріоритетні завдання держави щодо забезпечення їх розвитку.

**Ключові слова:** державна політика; об'єкт; розвиток регіонів; ризики.

**Постановка проблеми.** Однією з умов стабільного соціально-економічного розвитку регіонів є зниження дії ризиків недосягнення його цільових показників. Однак прагнення територіальних утворень стабільно й успішно розвиватися стикається з неефективністю державного управління в питаннях усунення дії негативних факторів, які потім можуть перероджуватися в загрози і кризи розвитку регіонів.

Зростаюча необхідність динамічного функціонування регіональної інфраструктури, значна міграція

населення та невизначеність очікуваних результатів діяльності господарюючих суб'єктів регіону в ринкових умовах змушують прогнозувати наслідки прийнятих державноуправлінських рішень. З огляду на це врахування факторів розвитку регіонів і державне регулювання ризиків їх соціально-економічного розвитку як ніколи стають одним з основних завдань, що вимагає обов'язкового вирішення органами державного управління.

**Аналіз останніх наукових досліджень.** Науково-теоретичні основи аналізу природи економічного

ризиків закладені в класичних працях Д. Кейнса, Д. Кларка, А. Маршалла, Д. Міля, Ф. Найта, А. Сміта, М. Фрідмена, Й. Шумпетера та ін. Їх напрацювання отримали свій подальший розвиток і використання в науково-методологічних та концептуальних розробках українських учених. Так, засади державної регіональної політики з використанням фінансово-економічного, інформаційно-аналітичного та інших підходів досліджували С. Белай, С. Біла, І. Валентюк, Т. Дерун, М. Гончаренко, М. Долішній, С. Карпець, О. Коротич, А. Кузнецов, О. Лебединська, А. Лелеченко, Н. Мирна, В. Мамонова, Р. Соболев, Ю. Шаров, І. Шкуратова, Л. Хашиєва та ін. [3–5; 8].

Однак у сучасних умовах підвищується значимість досліджень, присвячених виробленню стратегій, механізмів державного управління ризиками регіонального розвитку з урахуванням факторів функціонування й особливостей регіонів, що дозволяють прогнозувати ймовірність виникнення ризикових ситуацій і визначати комплекс заходів, що забезпечують від можливих втрат матеріальних, фінансових, людських та інших ресурсів. Тому вирішення питань державного управління розвитком регіону на основі організації комплексного оцінювання їх особливостей та реалізації ризик-менеджменту є актуальною і перспективною. Зважаючи на це, підґрунтя нашого наукового дослідження становлять системно-аналітичний та системно-еволюційний підходи, а **метою** – характеристика особливостей і ризиків розвитку регіонів як передумов реалізації державної регіональної політики.

**Результати.** Розвиток цивілізованих ринкових відносин визначають зростаючі невизначеність і тенденції посилення вияву ризиків. Це диктує принципово нові підходи до побудови системи державного управління, яка, з одного боку, має забезпечувати ефективне управління розвитком регіонів. А з другого боку, бути адаптивною до мінливих умов середовища, адже поряд з традиційними вимогами (комплексності, інтеграційності, прозорості) до системи державного регіонального управління пред'являються вимоги безпеки, корелятивності й ситуаційності. Вони

передбачають здійснення характеристики регіонів як територіальних утворень, що пройшли певний еволюційний шлях становлення та функціонування під впливом:

- структурно-функціональних ризиків (наприклад, змін обсягів і структури регіонального виробництва, організаційної будови органів державної влади тощо);
- динамічних (кількісних та/або якісних видозмінних ризиків, що формують позитивний або негативний потенціал трансформації регіональної інфраструктурної системи);
- регіональної кризи, що переростає в загальний (інтегральний) ризик здійснення цілей функціонування держави, тобто внутрішніх або зовнішніх ризиків.

Слід зазначити, що внутрішнім джерелом ризику регіонального розвитку є іманентно властиві регіонам особливості, безперервний процес зміни яких призводить до зіткнень, конфліктів публічних та приватних інтересів і можливих компромісів. Серед цих інтересів визначальне місце займають загально-регіональні (міжгалузеві) та інтереси конкретної території, що можуть бути економічного, політичного, соціального та іншого характеру. Разом із тим, в умовах невизначеності пріоритетність указаних інтересів може змінюватися, окрім соціально-економічної характеристики розвитку регіонів. Вона охоплює низку критеріїв, за якими той чи інший регіон слід визнати як слабо-, середньо- чи висорозвинутим, ризикостійким або схильним до впливу ризиків (рис. 1). Слушним із цього приводу є твердження Г. Балабанова, С. Білої, М. Долішнього, О. Коротич та ін., що всебічному просторовому розвитку регіонів сприяє підхід до виділення об'єктів державної регіональної політики [1; 4, с. 172; 5, с. 123, 162; 8]. На наш погляд, до таких об'єктів варто віднести, зокрема, проблемні регіони – різноманітні території (зони, райони, ареали тощо), які потребують підтримки держави з метою нейтралізації можливості їхнього переродження в кризові, оскільки це може мати незворотні наслідки в масштабах усієї держави.

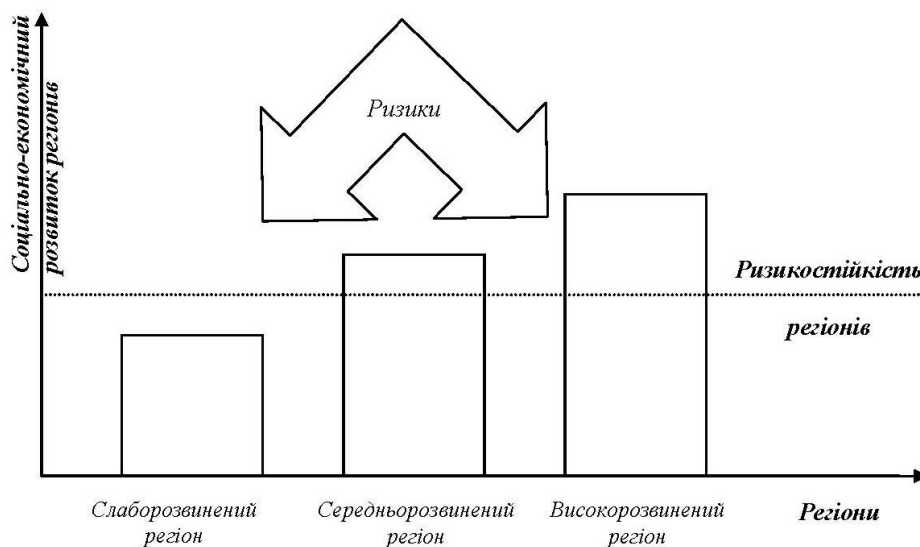


Рис. 1. Умовна схема особливостей соціально-економічного розвитку та безпеки регіонів

Зважаючи на викладене, підкреслимо, що допомогти в оцінюванні регіонів щодо стану їх розвитку та безпеки може СВОТ-аналіз. У його матриці серед *сильних сторін* впливу економічного фактору на цей розвиток вважаємо необхідно виокремити такі: 1) місткий потенціал внутрішнього ринку; 2) можливість поновлення позитивної динаміки регіонального ВВП; 3) започаткування товарної диверсифікації експорту; 4) можливості активізації інвестиційної діяльності у зв'язку з проведенням економічних, податкових та інших реформ; 5) потенціал продуктивно-технологічної ніші регіонального ринку є щонайменше втричі вищим за існуючий на сьогодні рівень; 6) розгалужена інфраструктура інституцій, які займаються фаховим виконанням наукових та науково-технічних робіт тощо.

Щодо *слабких сторін* вищевказаного економічного фактора на розвиток регіонів, то до них (сторін) ми відносимо такі: 1) зростання інфляції та зовнішніх фінансових запозичень; 2) неприйнятна непрозора та неефективна структура державних і регіональних витрат; 3) дисбаланс між політикою стимулювання попиту та політикою підтримки зростання пропозиції; 4) ототожнення України із сировинно забезпечувальною державою; 5) тривале посилення імпортової складової на внутрішньому ринку; 6) низький рівень ВВП на душу населення та доданої вартості на одного зайнятого; 7) занадто великий розмір податкових платежів для підприємств; 8) теоретизація нової моделі економічного зростання, що не сприяє переходу до її практичного впровадження; 9) конформізм державної системи управління в питаннях удосконалення чинного законодавства щодо інновацій та розвитку високотехнологічного сектора.

На наше переконання, соціальна складова розвитку регіонів відзначається також низкою *сильних сторін*, а саме: 1) державними гарантіями, достатньо розвинутим правовим полем і певним досвідом організації загальнодоступної системи охорони здоров'я та іншого соціального забезпечення; 2) розумінням кризового стану системи державного управління соціальною сферою та потреби її реформування; 3) потужним державним адміністративно-управлінським апаратом; 4) державним визнанням безперервного навчання, певною активністю населення з цього питання, зокрема економічно забезпеченого; 5) низьким рівнем офіційно зареєстрованого безробіття; 6) створенням умов для потенційного відтворення й ефективного використання трудового потенціалу.

На жаль, у соціальній сфері спостерігаємо схожу ситуацію як і в економічній – певні негативні тенденції мають більш значний вплив на розвиток регіонів, ніж позитивні. Власне кажучи, до *слабких сторін* у соціальній сфері потрібно зарахувати такі: 1) низький рівень оплати праці, що, до того ж, не став ціновим фактором конкурентоспроможності товарів; 2) великий розрив між заможним та бідним населенням і низький рівень соціальних трансфертів; 3) відсутність стабілізації і зростання рівня життя населення; 4) бюрократизація роботи в освітній та

медичній сфері, відірваність від передової інформації та сучасних можливостей лабораторної діагностики, слабка матеріально-фінансова база; 5) наявність значного міграційного ресурсу, погіршення демографічної ситуації; 6) низька тривалість життя в Україні, «консервативність» системи причин смерті, а також відсутність традицій та ідеології свідомого збереження здоров'я в широких верств населення; 7) відсутність уповільнення процесу старіння сільського населення в найближчій і далекій перспективі тощо.

Відповідно до вимог, що пред'являються до методики проведення СВОТ-аналізу [2, с. 42–55], звернемо увагу на *можливості* соціально-економічної складової в контексті регіонального розвитку, зокрема, на те, що в Україні майже вичерпано економічні фактори відтворення тенденції спаду економічної активності (інноваційної, підприємницької тощо) і розширено межі, напрямки та збільшено ступінь міжнародного співробітництва (фінансового, науково-технологічного, правового, освітнього та ін.), а в перспективі – за рахунок використання діючих на регіональному рівнях форм партнерства. У продовження зазначимо, що до можливостей соціально-економічної складової в контексті регіонального розвитку можна віднести також таке: зростання відкритості економіки України та збільшення ступеню відкритості ринків ЄС, що є запорукою зростання попиту на українські товари на цих ринках і вирівнювання розвитку вітчизняних регіонів; зміни в структурі державитрат з метою стимулювання регіонального розвитку; забезпечення зростання продуктивності праці в умовах необхідності зростання рівня зайнятості, а також розробку і запровадження ефективних регулюючих заходів з обмеження державою процесів суспільної маргіналізації, економічної «тінізації», покращення добробуту населення та тривалості його життя.

Не слід, проте, забувати про соціально-економічні *загрози* регіональному розвитку, а саме: 1) припинення включення України в інтеграційні процеси; 2) утвердження де-факто державної політики деєтатизації інноваційних трансформацій в економіці, зведення нанівець, до того ж, незначного обсягу інноваційної пропозиції щодо високотехнологічного продукту вітчизняної промисловості; 3) втрату Україною інвестиційної привабливості та сировинного фактору забезпечення позитивного тренду економічної активності вітчизняних резидентів; 4) формування тенденції збільшення зовнішнього боргу й дефіциту державного та місцевих бюджетів; 5) зменшення доступу до зовнішніх джерел фінансування усіх регіонів України; 6) зниження рівня заощаджень і нагромадження капіталу та загострення проблеми подолання бідності; 7) недосконале реформування податкової системи; 8) висока залежність і погіршення економічних взаємозв'язків з державами-сусідами; 9) загроза втрати місця у світовій та європейській освітній і демографічній ієрархії; 10) формалізація навчання, втрата конкурентоспроможності вищої освіти; 11) загроза обезлюднення окремих територій внаслідок масштабної депопуляції

та імміграції населення; 12) поглиблення розриву з передовими системами охорони здоров'я та ін.

Зважаючи на важливість того чи іншого фактору регіонального розвитку та враховуючи головну мету функціонування регіонів України в умовах невизначеності – розвиток їх соціально-економічної складової [3; 6; 7], можемо зауважити, що основними *факторами-ризиками* досягнення цієї мети є:

– невдача в структурній реформі державного регіонального управління через відсутність системності, послідовності й науковості в її проведенні;

– неправильне розташування пріоритетів, інертність регіональної влади під час здійснення державного управління;

– фінансово-бюджетна плутанина, збільшення боргу та дефіциту державного та місцевих бюджетів;

– зростання безробіття і внутрішньодержавних конфліктів.

На цій підставі констатуємо, що пріоритетними завданнями держави щодо розвитку регіонів України є здійснення антикризової політики в сукупності з адекватною, виваженою ціною, податковою, бюджетно-фінансовою, кредитною, промисловою, аграрною, транспортною, архітектурно-будівельною, зовнішньоекономічною політикою. Це дозволить вирішити поточні питання й здійснити стратегічні структурні перетворень у соціально-економічній сфері (поселення, міграції та зайнятості людей, забезпечення їх реабілітації, реінтеграції, урбанізації тощо).

Застосовуючи, проте, ризик-менеджмент під час державного управління розвитком регіонів варто зважати на те, що він передбачає модернізацію (реформування) як постійної потреби процесу їх розвитку. Поступовий рух у результаті такого реформування неодмінно призводить до тимчасового погіршення, стану опору регіональної інфраструктури, який може наростати. Тому цей етап

вдосконалення державного регіонального управління особливо потребує надійних методик діагностики й інтерпретації ризиків, щоб максимум опору реформі був подоланий раніше, ніж настав найгірший стан регіонального розвитку. Подолання ризиків і мінімізація можливих втрат повинна здійснюватися через формування варіантів стратегії розвитку регіонів та організацію політики співучасті всіх публічних інститутів у вирішенні означеного питання. При цьому реалізації такої стратегії й досягнення будь-якого незначного покращення стану реформованої системи державного регіонального управління мають забезпечуватися домінуванням зворотних зв'язків.

**Висновки.** Об'єктом державної регіональної політики в умовах невизначеності є, насамперед, проблемні регіони, адже вони відстають в соціально-економічному розвитку через дію екологічних, політичних, соціокультурних та інших чинників, подекуди перебувають у кризовому стані. Це може негативно позначитися, паралізувати всю систему загальнодержавної безпеки. Тому важливо здійснювати системний аналіз особливостей соціально-економічного розвитку регіонів. З метою унеможливлення прийняття невиправданих державноуправлінських рішень доведено, що, здійснюючи такий порівняльний аналіз, недоцільно зупинятися на виборі єдиного критерію. Уважаємо, що оптимальним є варіант застосування СВОТ-аналізу, на підставі якого в роботі було виокремлено сильні та слабкі сторони, можливості й загрози державної регіональної політики, а також пріоритетні завдання держави щодо забезпечення регіонального розвитку України. Серед цих завдань центральне місце відведено антикризовому регіональному управлінню, що має супроводжуватися розробкою державної стратегії соціально-економічного розвитку регіонів в умовах ризиків і загроз, що й становитиме напрям наших подальших досліджень.

## **ЛІТЕРАТУРА**

1. Балабанов Г. Опыт стран Западной Европы в области региональной политики и возможности его использования в Украине / Г. Балабанов // Регион: проблемы и перспективы. – 1998. – № 1. – С. 69–72.
2. Берданова О. В. Стратегічне планування : навч. посіб. / О. В. Берданова, В. М. Вакуленко, В. В. Тертичка. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 138 с.
3. Белай С. В. Концепція стратегії соціально-економічної безпеки регіонів України [Електронний ресурс] / С. В. Белай // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu\\_2012\\_2\\_20.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2012_2_20.pdf).
4. Біла С. О. Інституційне забезпечення соціально-економічного розвитку проблемних територій (світовий досвід) / С. О. Біла // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3 (12). – С. 172–183.
5. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ, 2006. – 220 с.
6. Помаза-Пономаренко А. Л. Публічна політика розвитку регіонів в Україні: зміст наукової проблеми / А. Л. Помаза-Пономаренко, Р. Т. Лукіша // Молодий вчений. – 2014. – № 12. – С. 300–304.
7. Помаза-Пономаренко А. Л. Підходи до функціонування системи державного управління регіональною безпекою [Електронний ресурс] / А. Л. Помаза-Пономаренко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 3. – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/?n=3&y=2015>.
8. Регіональна політика: методологія, методи, практика / М. І. Долішній [та ін.]; відп. ред. М. І. Долішній; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. – Л. : [б.в.], 2001. – 719 с.

*Р. Т. Лукиша,**Национальный университет гражданской защиты Украины, г. Харьков, Украина*

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ КАК ОБЪЕКТИВНАЯ ПРЕДПОСЫЛКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И БЕЗОПАСНОСТИ

*В статье определены сильные и слабые стороны, возможности и угрозы государственной региональной политики с использованием SWOT-анализа. Это позволило комплексно подойти к исследованию особенностей развития регионов и аргументировать, что объектом государственной региональной политики в условиях неопределенности должны быть проблемные регионы. Показано, что в современных условиях повышается значимость исследований, посвященных выработке стратегии, механизмов государственного управления рисками регионального развития с учетом факторов функционирования и особенностей регионов, позволяющие прогнозировать вероятность возникновения рисков ситуаций и определять комплекс мероприятий, которые обеспечивают от возможных потерь материальных, финансовых, человеческих и других ресурсов. Поэтому решение вопросов государственного управления развитием региона на основе организации комплексной оценки их особенностей и реализации риск-менеджмента является актуальной и перспективной. Автором отмечено, что внутренним источником риска регионального развития является имманентно присущие регионам особенности, непрерывный процесс изменения которых приводит к столкновениям, конфликтам публичных и частных интересов и возможных компромиссов. Среди этих интересов определяющее место занимают общерегионального (межотраслевого) и интересы конкретной территории, которые могут быть экономического, политического, социального и иного характера. Вместе с тем, в условиях неопределенности приоритетность указанных интересов может меняться, кроме социально-экономической характеристики развития регионов. Применяя, однако, риск-менеджмент во время государственного управления развитием регионов стоит учитывать, что он предусматривает модернизацию (реформирование) как постоянной потребности процесса их развития. Постепенное движение в результате такого реформирования непременно приводит к временному ухудшению, состояния сопротивления региональной инфраструктуры, который может нарастать. Поэтому этот этап совершенствования государственного регионального управления особенно нуждается в надежных методик диагностики и интерпретации рисков, чтобы максимум сопротивления реформе был преодолен раньше, чем наступил плохое состояние регионального развития. Преодоление рисков и минимизация возможных потерь должна осуществляться через формирование вариантов стратегии развития регионов и организации политики соучастия всех публичных институтов в решении указанного вопроса. При этом реализации такой стратегии и достижения любого незначительного улучшения состояния реформированной системы государственного регионального управления должны обеспечиваться доминированием обратных связей. Выделены ряд факторов, в наибольшей степени влияют на развитие регионов Украины. Учитывая это в работе предложены приоритетные задачи государства по обеспечению их развития.*

**Ключевые слова:** государственная политика; объект; развитие регионов; риски.

*R. Lukisha,**National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkov, Ukraine*

## PECULIARITIES OF THE DEVELOPMENT OF REGIONS AS AN OBJECTIVE PRECONDITION FOR IMPLEMENTATION OF STATE POLICY AND SECURITY

*The paper identified the strengths and weaknesses, opportunities and threats of regional policy with the use of SWOT analysis. This allowed a comprehensive approach to the study of the peculiarities of development of regions and to argue that the object of regional policy in the face of uncertainty should be problem areas. It is shown that under present conditions increased the importance of research on the development of strategy, governance arrangements risk of regional development taking into account the factors of operation and characteristics of the regions, to predict the likelihood of risky situations and to define a set of measures that ensure against possible losses of material, financial, human and other resources. Therefore, issues of public administration development of the region through the organization of a comprehensive assessment of the nature and the implementation of risk management is relevant and promising. The author noted that the internal source of the risk of regional development is immanent features of the regions, the continuous process of change which leads to clashes, conflicts of public and private interests and the possible trade-offs. Among these interests determines the place is occupied by a region-wide (cross-sectoral) and the interests of a particular territory, which may be economic, political, social and other measures. However, under conditions of uncertainty prioritize these interests may change, except socio-economic characteristics of the regions. By applying, however, risk management during the development of regional governance should take into account that it provides for the modernization (reform) as the constant need for their development. The gradual movement as a result of such reforms will certainly lead to a temporary deterioration, the resistance state of regional infrastructure that can grow. Therefore this stage of improving the state of the regional administration in particular need of reliable methods*

*of diagnosis and interpretation of risks to the maximum resistance to reform has been overcome before the poor state stepped regional development. Overcoming risks and minimize potential losses must be carried out through the formation of strategic options for regional development policy and the organization of participation of all public institutions in addressing these issues. At the same time the implementation of such a strategy and the achievement of any minor improvement of the reformed system of state regional administration should be provided with feedback dominance. It identifies a number of factors that have the greatest impact on the development of the regions of Ukraine. Taking this into account in the proposed priorities for the State to ensure their development.*

**Keywords:** *government policy; object; development of the regions; the risks.*

© Лукіша Р. Т., 2015

*Дата надходження статті до редколегії 23.03.2015 р.*