

Соціальна і гуманітарна політика

УДК 338.244.47:332.14(477)

**Помаза-Пономаренко Аліна Леонідівна**

*доктор наук з державного управління,  
начальник наукового відділу проблем державної безпеки  
Навчально-науково-виробничий центр  
Національного університету цивільного захисту України*

**Помаза-Пономаренко Алина Леонидовна**

*доктор наук по государственному управлению,  
начальник научного отдела по проблемам государственной безопасности  
Учебно-научно-производственный центр  
Национального университета гражданской защиты Украины*

**Pomaza-Ponomarenko Alina**

*Doctor in Public Administration,  
Head of the Scientific Department for State Security Problems of the Training  
Research and Production Centre of the  
National University of Civil Protection of Ukraine*

**МЕХАНІЗМ ЗМІЦНЕННЯ СОЦІАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ  
УКРАЇНИ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ТА  
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ  
МЕХАНИЗМ УКРЕПЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ  
РЕГИОНОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ  
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ВЛАСТИ  
MECHANISM FOR STRENGTHENING OF SOCIAL SECURITY OF  
THE UKRAINIAN REGIONS IN THE CONDITIONS OF  
INSTITUTIONALIZATION AND DECENTRALIZATION OF POWER**

*Анотація. Останні події засвідчили, що соціальний розвиток регіонів може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються*

через дію зовнішніх і внутрішніх факторів. Установлено, що базис цих сценаріїв становлять інституціоналізація та децентралізація влади. Ці сценарії мають суттєве значення для формування добробуту окремо взятого громадянина та забезпечення національної безпеки. Усе це свідчить про актуальність цього наукового дослідження.

Метою статті є комплексне дослідження механізмів зміцнення соціальної безпеки регіонів в умовах інституціоналізації та децентралізації влади.

В умовах невизначеності світової соціально-економічної кризи та розвитку ковідної пандемії складно робити точні оцінки їхніх наслідків щодо формування та використання соціального потенціалу регіонів. Проте деякі наслідки на загальнодержавному та регіональному рівнях вже певною мірою окреслюються досить виразно. На наш погляд, можливі такі вияви їхнього зменшення: прийняття нормативно-правових актів у сфері децентралізації влади, а також оптимізація організаційної системи державного управління. У цьому контексті обґрунтовано створення Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України. Однак в Україні в середньостроковому періоді (3-4 роки) можна очікувати реалізації таких сценаріїв, що прямо залежать від соціально-економічних заходів державної політики, що вживаються урядом в короткостроковому періоді: оптимістичний і песимістичний.

Визначено, що оптимістичний сценарій державної політики України повинен передбачати зміцнення соціальної безпеки регіонів. Доведена парадигмальність процесів у цій сфері, що вимагає застосування системного, ситуаційного та синергетичного підходів. Вони покликані забезпечити трансформацію негативних тенденцій у соціальній сфері, що можуть посилюватися за песимістичного сценарію.

**Ключові слова:** державна політика, механізм, соціальний розвиток, безпека, регіони.

**Аннотация.** Последние события показали, что социальное развитие регионов может происходить по разным сценариям, которые постоянно уточняются из-за действия внешних и внутренних факторов. Установлено, что базис этих сценариев составляют институционализация и децентрализация власти. Эти сценарии имеют существенное значение для формирования благосостояния отдельно взятого гражданина и обеспечения национальной безопасности. Все это свидетельствует об актуальности этого научного исследования.

Целью статьи является комплексное исследование механизмов укрепления социальной безопасности регионов в условиях институционализации и децентрализации власти.

В условиях неопределенности мирового социально-экономического кризиса и развития ковидной пандемии сложно делать точные оценки их последствий по формированию и использованию социального потенциала регионов. Однако некоторые последствия на общегосударственном и региональном уровнях уже в определенной степени определяются достаточно отчетливо. На наш взгляд, возможны такие проявления их уменьшения: принятие нормативно-правовых актов в сфере децентрализации власти, а также оптимизация организационной системы государственного управления. В этом контексте обосновано создание Совета социального развития и безопасности регионов Украины. Однако в Украине в среднесрочной перспективе (3-4 года) можно ожидать реализации таких сценариев, которая напрямую зависит от социально-экономических мер государственной политики, предпринимаемых правительством в краткосрочном периоде: оптимистический и пессимистический.

Определено, что оптимистический сценарий государственной политики Украины должен предусматривать укрепление социальной безопасности регионов. Доказана парадигмальность процессов в этой

сфере, которая требует применения системного, ситуационного и синергетического подходов. Они призваны обеспечить трансформацию негативных тенденций в социальной сфере, которые могут усиливаться при пессимистическом сценарии.

**Ключевые слова:** государственная политика, механизм, социальное развитие, безопасность, регионы.

**Summary.** The latest developments demonstrated that the social development of regions can occur in different scenarios, which are constantly updated due to external and internal factors. It is established that the basis of these scenarios is the institutionalization and decentralization of power. These scenarios are significant for shaping the well-being of the individual citizen and ensuring national security. All of this indicates the topicality of this research study.

The paper objective is to carry out an overall study of mechanisms for strengthening the social security of regions in terms of institutionalization and decentralization of power.

Under the conditions of uncertainty of the global socio-economic crisis and the development of the COVID-19 pandemic, it is difficult to precisely estimate their consequences for migration and education as regards the formation and use of social potential of the regions. However, some consequences at the all-Ukrainian and regional levels have already started to show up quite clearly. In our opinion, the following manifestations of their reduction are possible: the adoption of regulations in the field of decentralization of power, as well as the optimization of the organizational system of public administration. In this context, the creation of the Council for Social Development and Security of the Regions of Ukraine is justified. However, in Ukraine, in the medium term (3-4 years), it is possible to expect the following scenarios to be real, as they directly depend on the socio-economic

*measures of the state policy taken by the government in the short term: optimistic and pessimistic.*

*It is determined that the optimistic scenario of the state policy of Ukraine should provide of strengthening of social security of the regions. The paradigm nature of these processes, which requires the use of systemic, situational and synergetic approaches was proved. They are intended to provide the transformation of negative tendencies in the social sphere, which may intensify under the pessimistic scenario.*

**Key words:** *state policy, mechanism, social development, security, regions.*

**Постановка проблеми.** Конституцією України визначено пріоритет людини та її інтересів, реалізація яких вимагає врахування низки факторів і дієвого впровадження механізмів державного управління. Особливо актуальним у сьогоdnішніх умовах є дослідження впливу інституціоналізації та децентралізації влади на стан соціального й економічного розвитку держави та її регіонів. Останні події засвідчили, що реалізація цих управлінських заходів може відбуватися за різних сценаріїв, які постійно уточнюються на загальнодержавному та регіональному рівнях. Зауважимо, що зазначені заходи державної політики мають суттєве значення для формування добробуту окремо взятого громадянина та соціальної безпеки держави загалом як складової національної безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти формування та реалізації державної соціальної політики на центральному та регіональному рівнях аналізуються в наукових працях В. Бакуменка, О. Борисенко, В. Бульби, А. Дегтяра, Ю. Древалія, О. Євсюкова, О. Іляш, М. Латиніна, І. Лопушинського, О. Мельниченка, В. Мороза, І. Парубчака, В. Садкового, А. Халецької та ін. [1; 2; 7]). Проте, заважаючи на вимоги часу та суспільства, окремого системного науково-теоретичного розгляду

потребують особливості реалізації державної політики щодо зміцнення соціальної безпеки регіонів в умовах впливу різних чинників. Отже, **метою статті** є комплексне дослідження механізмів зміцнення соціальної безпеки регіонів в умовах інституціоналізації та децентралізації влади.

**Виклад основного матеріалу.** Регіональна політика в Україні знаходиться ще в стадії розвитку. Особливості його інституціоналізації у сфері державного управління певною мірою визначені в Енциклопедії державного управління [1, с. 203]. Інституціоналізація становить складний процес, мета якого визначається стратегічними цілями розвитку суспільства, що завжди має передбачати можливість трансформації суспільних відносин, яка може відбуватися двома паралельними шляхами. Роль державних інституцій у забезпеченні досягнення цілей цього розвитку полягає, по-перше, у проведенні реформ, які стосуються різних сторін суспільної життєдіяльності, а по-друге – у розробці й упровадженні формальних правил у формі правових актів, що, у свою чергу, становлять основу такого реформування.

Закон України «Про засади державної регіональної політики» регламентував напрямки інституційної діяльності органів державної влади щодо управління соціальним розвитком регіонів країни, а також механізм їхньої реалізації [3]. Місцеве самоврядування також покликане відігравати важливу роль у регіональній політиці та соціальному розвитку. Таким чином, вони також є суб'єктами регіональної політики, і їх слід розглядати як інституційну складову регіонального управління. Воно охоплює зміцнення державності, створення умов для більш ефективного та гармонійного соціального розвитку регіонів і забезпечення зростання добробуту населення України. На це слушно також звертає увагу науковий колектив-авторів аналітичної доповіді щодо порядку денного децентралізації влади на середньострокову перспективу (Я. Жаліло, О. Шевченко, В. Романова та ін.) [2, с. 58–63].

У цьому контексті варто відзначити два блоки заходів державного управління регіонального соціального розвитку. Один із них пов'язаний з інституціоналізацією влади, а другий – з її децентралізацією. Щодо першого блоку заходів, то вони стосуються вдосконалення організаційної будови системи державного управління. Другий блок заходів державного управління регіонального соціального розвитку передбачає передачу повноважень на стратегічний рівень – регіональний, з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку.

На наш погляд, уможливити реалізацію заходів першого боку (щодо інституціоналізації влади) може оптимізація організаційної будови системи державного управління. У цьому напрямку здійснено чимало спроб, починаючи з моменту проголошення незалежності, а саме: прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», у якій визначена необхідність у зменшенні кількості органів влади; прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики», який закріплює вимогу щодо створення агенцій регіонального розвитку шляхом ліквідації місцевих державних адміністрацій та ін. [3]. На наше переконання, можуть бути виокремлені такі періоди інституціоналізації системи державного управління соціальною безпекою регіонів: 1) «*передумова*» – 1991–1996 рр.; 2) «*перманентне формування*» – 1997–2005 рр.; 3) «*збій у формуванні*» – 2006–2014 рр.; 4) «*відновлення реформування*» – 2015 р. – по теперішній час [5].

У межах реалізації децентралізації влади з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку передбачено надання широких повноважень і необхідного портфелю ресурсів (насамперед, матеріально-фінансових коштів) органам місцевого самоврядування, щоб вони були спроможними вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність. Визначають такі етапи проведення реформи

децентралізації влади:

– перший – під час нього схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів, прийнято Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» і «Про співробітництво територіальних громад» (2014–2019 рр.);

– другий – під час нього урядом України затверджено новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, прийнято постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» (2020–2021 рр.) [6].

Погоджуємося з теоретиками та практиками публічного управління, що необхідним є прийняття законів «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум» тощо [6].

У продовження відзначимо, що сукупність заходів державного управління регіонального соціального розвитку різниться в залежності від проблем, специфічних для кожної конкретної території. Серед заходів економічного характеру можуть бути виділені дві групи [7]: перша – це підвищення привабливості регіонів для приватних інвесторів за рахунок поліпшення властивостей регіональної привабливості, а друга – надання певних пільг інвесторам і вітчизняним підприємцям. Основною метою цих заходів є скорочення відмінностей у рівні соціально-економічного розвитку регіонів країни, а також підвищення в подальшому самодостатності депресивних територій. Скорочення міжрегіональних відмінностей передбачається здійснити шляхом: розвитку транскордонного співробітництва, зокрема євро регіонів; інвестування соціальної та інженерної інфраструктури в регіонах тощо [5]. Крім того, потребують вдосконалення правові інститути, покликані забезпечувати



охорону та захист прав громадян і національних інтересів.

Отже, реалізація цілей соціальної політики на регіональному рівні пов'язана з низкою проблем, які необхідно вирішувати на державному рівні, що можливо за умови ефективної інституціоналізації та децентралізації влади. На наше переконання, державні й регіональні корелянти повинні враховувати вагомість наукових принципів і рекомендацій експертів при зрушеннях у державі. Оскільки останні зумовлюють певні суспільно-політичні наслідки, які можуть бути бажаними (збільшувати вигоди від реалізації державної регіональної соціально орієнтованої політики) і, відповідно, небажаними (породжувати збільшення витрат, зменшувати вигоди).

Одними з таких рекомендацій є ті, що висловили експерти Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), зокрема, щодо створення координаційного органу для узгодження використання ресурсів, політик, пріоритетів, інтеграції планованих програм (наприклад, «Центру врядування»), а також міжвідомчої Ради (чи Комітету) з питань децентралізації [4]. Ураховуючи ці рекомендації, наполягаємо на необхідності запровадження в практику державного управління комплексного підходу у вигляді створення інтегрованої інституції, яка б зважала на вимоги часу й загально визнані наукові принципи – системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності, результативності та публічності. Уважаємо, що такою інституцією може бути *Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України* зі своїми структурними підрозділами та регіональними відділеннями. На останок відзначимо, що авторські пропозиції певною мірою були враховані на центральному рівні: в умовах поширення COVID-19 було прийнято рішення щодо створення Ради з питань економічного розвитку України (див. постанову Кабінету Міністрів України від 08.04.2020 р. № 265 [3]). Проте повноваження цієї інституції потребують уточнення з огляду на

рекомендації ОЕСР, урахування яких передбачають, зокрема авторські пропозиції [5].

**Висновки.** З'ясовано, що сьогодні особливого значення набуває ефективний механізм зміцнення соціальної безпеки регіонів України. Це зумовлено актуалізацією питань подолання фінансово-економічної та суспільно-політичної кризи в Україні, посиленням впливу на неї глобалізації, стрімким і загрозливим поширенням вірусу COVID-19 та ін. Епідемія коронавірусу забезпечує розвиток таких як позитивних, так і негативних тенденцій в освітній, міграційній та іншій сферах суспільної життєдіяльності. Ці процеси відзначаються парадигмальністю, тому що набувають нових інтенцій в умовах інституціоналізації та децентралізації влади, тому вимагають застосування ситуативного, синергетичного та інших підходів. Зважаючи на перспективність їхнього використання, вважаємо, що подальші наукові розвідки повинні бути пов'язані з системним визначенням механізмів розвитку державного управління в ситуаціях ковідного/надзвичайного характеру.

### Література

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2. 692 с.
2. Жаліло Я.А., Шевченко О.В., Романова В.В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу. Аналітична доповідь // Національний інститут стратегічних досліджень. К.: 2019. 115 с.
3. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <https://rada.gov.ua/>
4. Підтримання темпу процесу децентралізації в Україні, OECD Publishing, Paris, 2018. 27 с.
5. Помаза-Пономаренко А. Л. Інституціональна система державного

- управління соціальною безпекою регіонів України : автореферат дис. ... д. наук з держ. упр. : 25.00.05 ; Нац. ун-т цив. захисту. Х., 2020. 40 с.
6. Про реформу // Децентралізація дає можливості. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>
7. Тоцький С. Удосконалення механізмів державного регулювання системи економічної безпеки регіонів України : автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 ; Нац. ун-т цив. захисту. Х., 2015. 20 с.

### **References**

1. Encyklopedija derzhavnogho upravlinnja: u 8 t. / Nac. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy ; nauk.-red. koleghija : Ju. V. Kovbasjuk (gholova) ta in. Kyjiv: NADU, 2011. T. 2. 692 s.
2. Zhalilo Ja.A., Shevchenko O.V., Romanova V.V. ta in. Decentralizacija vlady: porjadok dennij na serednjostrokovu perspektyvu // Analitychna dopovidj. Nacionalnij instytut strategichnykh doslidzhenj. K.: 2019. 115 s.
3. Oficijnyj veb-sajt Verkhovnoji Rady Ukrainy. URL: <https://rada.gov.ua/>
4. Pidtrymannja tempu procesu decentralizaciji v Ukraini, OECD Publishing, Paris, 2018. 27 s.
5. Pomaza-Ponomarenko A. L. Instytucionaljna systema derzhavnogho upravlinnja socialjnoju bezpekoju reghioniv Ukrainy : avtoreferat dys. ... d. nauk z derzh. upr. : 25.00.05 ; Nac. un-t cyv. zakhystu. Kh., 2020. 40 s.
6. Pro reformu // Decentralizacija daje mozhlyvosti. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.
7. Tocjkyj S. Udoskonalennja mekhanizmiv derzhavnogho reghuljuvannja systemy ekonomichnoji bezpeky reghioniv Ukrainy : avtoreferat dys. ... kand. nauk z derzh. upr. : 25.00.02 ; Nac. un-t cyv. zakhystu. Kh., 2015. 20 s.