

А. А. Помаза-Пономаренко,  
к. держ. упр., старший науковий співробітник наукового відділу з проблем державної безпеки, Національний університет цивільного захисту України

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ В УКРАЇНІ ТА ПРИНЦИПИ ЙОГО МОДЕРНІЗАЦІЇ

A. Pomaza-Ponomarenko,  
PhD in public administration, senior scientific employee of the scientific department of problems on state security, National university of civil protection of Ukraine

### PECULIARITIES OF ORGANIZATIONAL AND INSTITUTIONAL MECHANISM OF THE STATE ADMINISTRATION OF SOCIAL DEVELOPMENT OF REGIONS IN UKRAINE AND PRINCIPLES OF ITS MODERNIZATION

*У статті аргументовано доцільність використання низки принципів (системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності, ефективності та публічності) при модернізації організаційно-інституційної системи державного управління соціальним розвитком регіонів з метою забезпечення їх стабільного функціонування та безпеки. Запропоновано введення у практику державного і регіонального управління нової інтегрованої організаційно-інституціональної дорадчої форми — Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України. Ці пропозиції корисні з точки зору як підвищення ефективності державного управління соціальним розвитком регіонів та безпекою в Україні, так і модернізації її реального сектору й активізації інноваційної та інвестиційної діяльності. Визначено, що в межах реалізації державної політики соціального розвитку і безпеки регіонів України варто розробити та затвердити довго-, середньо і короткостроковий план дій з її модернізації.*

*The paper gives reasons for appropriateness of application of the range of principles (of systematization, unity, functionality, reasonableness, consistency, effectiveness, and publicity) in the process of modernization of organizational and institutional system of the state administration of social development of regions with the purpose of ensuring their stable functioning and security. It was proposed to introduce into state and regional administration practice a new integrated organizational and institutional consultative form — the Social Development and Regional Security Council of Ukraine. These proposals are valuable from the point of view of the state administration efficiency increase in the area of social development of regions and security in Ukraine, and of its real sector modernization and the innovation and investment activity intensification. It was determined that while implementing the state policy of social development and security of regions of Ukraine, it is necessary to develop and approve long-, medium-, and short-term action plan for its modernization.*

*Ключові слова: державне управління, організаційно-інституційний механізм, соціальний розвиток, регіони, безпека.*

*Key words: public administration, organizational and institutional mechanism, social development, regions, security.*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний період розвитку українського суспільства відзначається особливим інтересом до питань безпеки (безпековості), стабільності та поступальності. Це ставить нові завдання щодо модернізації системи державного територіального управління, насамперед, її організаційно-інституційної складової, з метою забезпечення вирішення проблеми соціального розвитку регіонів. Реалізація цих заходів і вирішення проблеми повинно відбуватися з урахуванням загально наукових принципів — системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності й ефективності, а також публічності, що передбачає залучення інститутів громадянського суспільства.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням засад, принципів, напрямів та різних аспектів вдосконалення державної регіональної політики присвячена значна кількість наукових робіт таких учених, як С. Біла, З. Варналій, В. Воротін, І. Дегтярьова, С. Домбровська, М. Долішній, Л. Дідківська, Я. Жаліло, О. Коротич, В. Кравців, О. Лебединська, В. Маліков, В. Мамонова та ін. На їх думку, сучасну систему органів державного управління в Україні, у т. ч. регіональним розвитком, характеризують формальна наявність відкритості та прозорості їх діяльності; надмірна концентрація влади в "центрі"; домінування фінансово-промислової та адміністративно-управлінської еліти; не-

доступність для плідної співпраці з громадськими професійними організаціями та іншими інститутами громадянського суспільства тощо. Однак чимало питань стосовно своєчасності, ґрунтовності, масштабності та необхідності трансформації системи органів державного регіонального управління в умовах інтеграційних процесів та забезпечення безпеки залишаються недостатньо дослідженими.

Отже, метою дослідження є визначення особливостей наявного організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні й обґрунтування принципів його вдосконалення.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Поділяючи точку зору С. Білої, І. Валентюк, С. Домбровської, С. Майстра та ін. [1; 3], зазначимо, що організаційно-інституційний механізм державного управління представляє собою належним чином сформовану ефективно функціонуючу систему державного впливу, зворотний зв'язок (від його об'єкта до суб'єкта). Тому з'ясування особливостей функціонування організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів полегшує уточнення суб'єктів та об'єктів державного управління регіональним розвитком як більш загального конструкту.

Після ухвалення рішення щодо засадничості й змістовності державної регіональної політики [5] перед її суб'єктам реалізації постала низка завдань. Пріоритетними серед них визнані такі: 1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей; 2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку; 3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проектів підвищення конкурентоспроможності територій; 4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір; 5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем; 6) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів; 7) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні в територіальних громадах тощо [там само, ст. 6] (курсив наш. — А.П.-П.).

В аналізованому законі закріплено, що координація діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування з формування та реалізації державної регіональної політики здійснюється шляхом узгодження цілей, пріоритетів, завдань і заходів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів виконавчої влади АРК і місцевого самоврядування під час розроблення та виконання документів, що визначають державну регіональну політику, проведення моніторингу та оцінки результативності виконання визначених завдань [там само, ч. 1 ст. 17]. З цієї метою Уряд України може утворювати Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку як тимчасовий консультативно-дорадчий орган [там само, ч. 1 ст. 18]. Новацією в законодавстві є також норма щодо Агенцій регіонального розвитку [там само, ч. 1 ст. 19]. Їх

засновниками можуть виступати Верховна Рада АРК та Рада міністрів АРК, обласні, Київська, Севастопольська міські ради та відповідні державні адміністрації (курсив наш. — А.П.-П.). Саме на цих суб'єктів, на думку законодавця, покладається обов'язок із ефективної реалізації державної регіональної політики.

Крім того, державні та регіональні кореляти стали предметом удосконалення шляхом утворення Ради регіонального розвитку як консультативно-дорадчого органу при Президенті України [6, преамбула]. Основними завданнями зазначеної ради є такі:

- сприяння налагодженню ефективної взаємодії державних органів, зокрема місцевих органів виконавчої влади, з органами місцевого самоврядування щодо вдосконалення державного будівництва, напрацювання новітніх підходів у сфері регіонального розвитку;

- вироблення узгодженої позиції щодо соціально-економічного та гуманітарного розвитку регіонів, механізмів подолання диспропорцій розвитку територій, ефективного використання економічного потенціалу регіонів, підвищення їх інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

- підготовка пропозицій щодо напрямів, пріоритетів та механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи, формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з урахуванням стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування;

- напрацювання оптимальних шляхів дальшого розвитку політично і економічно дієздатного місцевого самоврядування;

- підготовка пропозицій щодо визначення першочергових заходів щодо впровадження європейських демократичних стандартів у сфері територіальної організації місцевого самоврядування, оптимізації співпраці територіальних громад з державою, а також забезпечення їх взаємної відповідальності за комплексний розвиток територій;

- сприяння врахуванню інтересів регіонів і специфіки розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць у проектах нормативно-правових актів з питань регіональної політики, проектах загальнодержавних та інших державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку та охорони довкілля;

- організація роботи щодо формування складу делегації України в Конгресі місцевих і регіональних влад Ради Європи тощо [6, п.п. 1 п. 3] (курсив наш. — А.П.-П.).

Принагідно відзначимо, що головою Ради регіонального розвитку є Президент України [там само, абз. 2 п. 6]. До її складу входять також за посадою Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, Глава Адміністрації Президента України, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, Заступник Глави Адміністрації Президента України, до відання якого віднесені питання гуманітарної та внутрішньої політики (курсив наш. — А.П.-П.), Представник Президента України у Верховній Раді України, Представник Президента України у Кабінеті Міністрів України, Керівник Державного управління справами, директор Національного інституту стратегічних досліджень, Віцепрем'єр-міністр України — Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства Ук-

раїни, Міністр економічного розвитку і торгівлі України (курсив наш. — А.П.-П.), Міністр фінансів України (курсив наш. — А.П.-П.), голови обласних, Київської міської державних адміністрацій, Постійний Представник Президента України в АРК, голови обласних рад, міські голови міст — обласних центрів, керівники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування (курсив наш. — А.П.-П.). Голова Верховної Ради України, голови обласних рад, міські голови міст — обласних центрів, керівники всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування входять до складу Ради за згодою, а члени Кабінету Міністрів України та керівники інших органів виконавчої влади — за погодженням із Прем'єр-міністром України [там само, абзаци 5 і 6 п. 6]. Цікаво, що Рада регіонального розвитку в процесі виконання покладених на неї завдань співпрацює з Національною радою реформ, узаємодіє з іншими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами і службами, створеними Президентом України, а також з державними органами, органами місцевого самоврядування та їх всеукраїнськими асоціаціями [там само, п. 5]. Зважаючи на це, виникає питання щодо місця, ролі й важливості агенцій регіонального розвитку, заснування яких передбачено Законом України "Про засади державної регіональної політики" [5].

Отже, обидва аналізовані нормативно-правові акти [5; 6] закріплюють завдання суб'єктів державного регіонального управління, які спрямовані на сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування, упровадженню реформ, першочерговими серед яких визнані вдосконалення системи державного управління, децентралізація функцій держави, забезпечення економічної, інформаційної й екологічної безпеки, інтеграція в ЄС [7, Розділ 4] тощо. Разом із тим, детальний розгляд суб'єктно-об'єктної та функціонально-цільової складових системи державного управління регіональним розвитком, визначених цими правовими актами [5—7], дає підстави стверджувати про значну кількість суб'єктів такого управління, дублювання сфер їхньої дії та применшення ролі соціальної складової. Крім того, на нашу думку, недосконалим є положення щодо регулярності проведення засідань Ради регіонального розвитку — кожен квартал. Так, станом на 11 лютого 2016 р. відбулося тільки 3 її засідання з моменту створення (2015 р.) [2].

Державні й регіональні корелянти повинні враховувати вагомість наукових принципів при зрушеннях у державі. Оскільки останні обумовлюють певні суспільно-політичні наслідки, які можуть бути бажаними (збільшувати вигоди від реалізації державної регіональної політики) і, відповідно, небажаними (породжувати збільшення витрат, зменшувати вигоди). Тому вони повинні бути обов'язково передбаченими. Для цього слід розбудовувати та запроваджувати в практику державного і регіонального управління інтегровану дорадчу інституцію, яка б ураховувала вимоги часу й загально визнані наукові принципи — системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності, ефективності та публічності. Уважаємо, що такою інституцією може бути Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України зі своїми регіональними відділеннями (рис. 1).

Ця рада має акумулювати засновницько-кадровий і функціональний потенціал інших суб'єктів державної регіональної політики, мова про які йшла вище, а саме: Ради регіонального розвитку (створеної при Президентів Ук-

раїни), Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку й Агенції регіонального розвитку. Власне, співзасновниками Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України можуть бути органи державної влади загальнодержавного і регіонального значення — ВРУ, Президент України, Прем'єр-міністр, Перший віцепрем'єр-міністр України — Міністр економічного розвитку і торгівлі України, Віцепрем'єр-міністр України — Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Віцепрем'єр-міністр із питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, профільні міністерства, служби й агентства, а також торгово-промислові палати, асоціації підприємців, представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіонів, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання.

Запропонована інституція — Рада соціального розвитку і безпеки регіонів України, має діяти на центральному та регіональному рівнях шляхом упровадження механізму державного управління соціально-економічним регіональним розвитком, до якого (механізму) інкорпоровано правовий, організаційно-адміністративний, фінансово-економічний та інформаційний підмеханізми. Це передбачає створення декількох комісій у межах її структури, які опікуватимуться вирішенням питань правового, організаційно-адміністративного, фінансово-економічного й інформаційного забезпечення, а саме: моніторингу масштабів потенціалу стабільного розвитку регіонів, стратегічного управління та планування, координації, контролю і коригування діяльності органів влади щодо розвитку регіонів України, активізації інноваційної діяльності в них тощо. Така організаційно-функціональна будова Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України дозволить системно, вчасно та виважено коригувати змістовність державної регіональної політики на макро-, мезо- і мікрорівні (див. поділ регіонів згідно із Законом України "Про засади державної регіональної політики" [5, ч. 1 ст. 1]) та, відповідно, здійснювати її реалізацію.

Варто відзначити, що формування та реалізація державної політики соціального розвитку і безпеки регіонів в Україні на інтеграційних засадах дозволить таке: а) розв'язати більшість проблем у цій сфері, а також створить прозорі, стабільно діючі, ефективні механізми державного управління (завдяки введенню у дію Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України); б) сформувати інвестиційно-привабливий клімат при плануванні та забудові територій; в) сприяти зниженню корупційних ризиків та порушень законних прав та інтересів громадян; г) створити сучасну інтегровану систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з управлінням соціальним розвитком і безпекою регіонів; д) розвинути систему надання адміністративних послуг, забезпечити зменшення часових навантажень у процесах їх надання й інформування населення і, відповідно, адаптувати нормативно-правове регулювання у цій сфері до вимог держав ЄС.

## ВИСНОВКИ

Отже, аналізуючи сучасний стан функціонування організаційно-інституційного механізму державного управління соціальним розвитком регіонів в Україні,

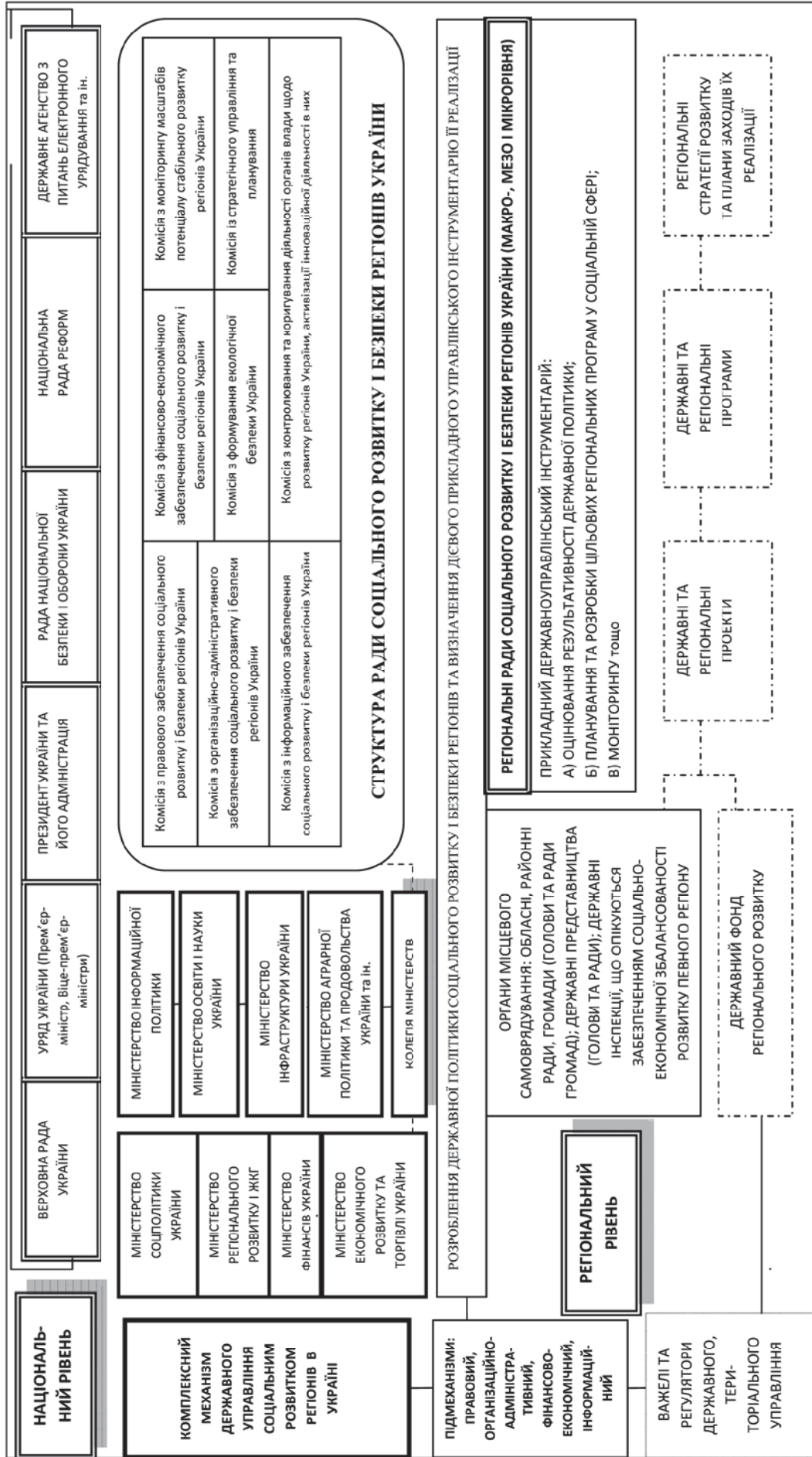


Рис. 1. Схематичне зображення місця й ролі Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України та її регіональних підрозділів

Авторська розробка.

слід констатувати, що до цього часу не розроблена науково обґрунтована концепція його розвитку як єдиної системи. Численні реорганізації системи органів державного регіонального управління не забезпечили підвищення ефективності її функціонування, що підтверджує необхідність обґрунтування й використання інших підходів до її формування в сучасних умовах.

Основними цільовими критеріями та завданнями, які мають забезпечити перехід до якісно нової сучасної системи державного регіонального управління, мають стати:

1) створення високоефективної системи органів такого управління на основі передового світового досвіду;

2) запровадження моделі, яка раціонально поєднує державне й недержавне управління соціальним розвитком регіонів у тісній взаємодії із сучасним менеджментом на загальнодержавному й регіональному рівнях;

3) чіткий розподіл функцій, повноважень та відповідальності як за "вертикаллю", так і за "горизонталлю", з органічним їх поєднанням у питаннях функціонування та комплексного розвитку регіонів;

4) створення інформаційної системи, яка дозволить оперативно й якісно здійснювати процеси підготовки, прийняття, реалізації та корекції управлінських рішень на всіх рівнях;

5) модернізація та координація у сфері соціального розвитку регіонів, формування відповідної державного кадрового потенціалу такої модернізації.

У роботі аргументована доцільність використання низки принципів (системності, єдності, функціональності, виваженості, послідовності, ефективності та публічності) при модернізації організаційно-інституційної системи державного управління соціальним розвитком регіонів з метою забезпечення їх стабільного функціонування та безпеки. Зокрема запропоновано введення у практику державного і регіонального управління нової інтегрованої організаційно-інституціональної дорадчої форми — Ради соціального розвитку і безпеки регіонів України. Ці пропозиції корисні з точки зору як підвищення ефективності державного управління соціальним розвитком регіонів та безпекою в Україні, так і модернізації її реально-го сектору й активізації інноваційної та інвестиційної діяльності. У межах реалізації державної політики соціального розвитку і безпеки регіонів України варто розробити та затвердити довго-, середньо- і короткостроковий план дій з її модернізації [4]. Тому на сучасному етапі необхідно сконцентрувати зусилля на розвитку організаційно-інституційного, правового, науково-методичного забезпечення системи державного управління соціального розвитку і безпеки регіонів, що й буде предметом наших подальших наукових досліджень.

## Література:

1. Богуславський Є.І. Економіка праці і соціально-трудові відносини: навч. посіб. / Є.І. Богуславський, С.М. Домбровська, С.П. Кучин, Є.Ю. Кузькін, В.Г. Левчук та ін.; М-во фінансів України, Укр. держ. ун-т фінансів та міжнар. торгівлі, Харк. ін-т фінансів. — Х., 2012. — 180 с.

2. Віталій Ковальчук про підсумки засідання Ради регіонального розвитку: шефство над військом, контрактна армія та детінізація економіки [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Президента України. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/>

vitalij-kovalchuk-pro-pidsumki-zasidannya-radi-regionalnogo-36718

3. Майстро С. Удосконалення організаційно-інституційного механізму державного регулювання аграрного ринку [Електронний ресурс] / С. Майстро // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІ НАДУ, 2009. — Вип. 1 (1). — Режим доступу: [http://www.dbupa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Maystro.pdf](http://www.dbupa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Maystro.pdf)

4. Помаза-Пономаренко А.Л. Стратегія як засіб стабільного розвитку України [Електронний ресурс] / А.Л. Помаза-Пономаренко // International Scientific Journal: електр. журн., 2015. — № 7. — С. 12—15. — Режим доступу: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/>

5. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс]: Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19>

6. Про Раду регіонального розвитку [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 21.04.2015 № 224/2015. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/224/2015>

7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>

## References:

1. Boguslavs'kyi, E.I. Dombrovs'ka, S.M. Kuchin, S.P. Kuz'kin, E.Yu. and Levchuk, V.G. (2012), *Ekonomika praci i social'no-trudovi vidnosyny* [Labor Economics and Labor Relations], Kharkiv, Ukraine.

2. The official site of President of Ukraine (2016), "Vitaliy Kovalchuk about the results of the meeting of Regional Development Council: patronage over the army, contract army and the legalization of the economy", available at: <http://www.president.gov.ua/news/vitalij-kovalchuk-pro-pidsumki-zasidannya-radi-regionalnogo-36718> (Accessed 24 April 2016).

3. Majstro, S. (2009), "Improving organizational and institutional mechanism of state regulation of the agricultural market", *Dergavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya*, [Online], vol. 1 (1), available at: [http://www.dbupa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Maystro.pdf](http://www.dbupa.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Maystro.pdf) (Accessed 24 April 2016).

4. Pomaza-Ponomarenko, A.L. (2015), "Strategy as a instrument of sustainable development of Ukraine", *International Scientific Journal*, [Online], vol. 7, available at: <http://www.inter-nauka.com/issues/2015/7/> (Accessed 24 April 2016).

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On Principles of state regional policy", available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (Accessed 24 April 2016).

6. President of Ukraine (2015), The Decree "On the Regional Development Council", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/224/2015> (Accessed 24 April 2016).

7. President of Ukraine (2015), The Decree "On the Strategy of National Security of Ukraine", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (Accessed 24 April 2016).

*Стаття надійшла до редакції 26.04.2016 р.*