

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО
ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО А. Л.

МОНОГРАФІЯ

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ
УКРАЇНИ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ Й ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Харків – 2020

УДК 334.012.74«313»:321.01

*Монографію розглянуто та рекомендовано до друку Вченою Радою
Національного університету цивільного захисту України
Протокол № 1 від 02 жовтня 2020 року*

Рецензенти:

доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом *Семенець-Орлова Інна Андріївна*.

кандидат юридичних наук, викладач кафедри менеджменту навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України *Надьон Олена В'ячеславівна*.

Помаза-Пономаренко А. Л. Правове забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади : монографія. Харків: НУЦЗУ, 2020. 190 с.

У монографії запропоновано розв'язання важливої наукової проблеми, що полягає в розробленні й обґрунтуванні теоретичних засад і практичних пропозицій щодо вдосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади. У цьому контексті уточнено управлінські заходи із забезпечення безпеки регіонів та новації в їхньому розвитку в умовах інституціоналізації влади, зокрема щодо оновлення вітчизняної правової бази та створення інтеграційної інституції – Ради соціально-економічного розвитку та безпеки регіонів України. Обґрунтовано наукові засади та систематизовано вектори секторальної децентралізації влади в межах правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів. Доведено, що його концепт передбачає «проактивне» інституційне управління органів публічної влади.

Табл. 4. Іл. 9. Бібліогр. 396 назв.

УДК 334.012.74«313»:321.01

© А. Л. Помаза-Пономаренко

© НУЦЗУ, 2020

ВСТУП

*«Уся наука повинна спиратися на розуміння того,
що ніщо не відбувається без певної причини,
і кожна причина має відповідний наслідок» [322]*

Сьогодні галузі науки «Публічне управління та адміністрування» властиве відновлення інтересу до дослідження проблем гарантування безпечного регіонального розвитку. Це зумовлено тим, що безпека України та її регіонів – особлива функція держави, інституціональна реалізація якої в сучасних умовах поки що не може бути охарактеризована з позиції методологічності та результативності. Свідченням цього є, насамперед, латентні суспільно-політичні трансформації, що відбуваються в Україні, починаючи з моменту проголошення її незалежності, перманентні вияви невдоволення з боку населення щодо наявної системи державної соціальної та регіональної політики, яка має охоплювати соціальний захист, допомогу, забезпечення та надання відповідних послуг. Складність ситуації полягає також у неповноті правового й інституціонального регулювання щодо забезпечення розвитку та безпеки регіонів в умовах децентралізації влади. Зважаючи на це, не викликає сумнівів важливість наукового обґрунтування теоретичних засад і напрямків удосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах її реформування.

Проблематика правових, організаційних та інших державно-управлінських аспектів соціального й економічного розвитку країни загалом і регіонів зокрема розроблялася в наукових працях С. Білої, Т. Биркович, О. Васильєвої, З. Варналія, В. Воротіна, І. Дегтярьової, В. Дзюндзюка, К. Дубич, Л. Зайцевої, В. Ковальчук, О. Коротич, М. Кравченко, Ю. Куца, О. Лебединської, Е. Лібанової, В. Малікова, А. Піке, І. Семенець-Орлової, С. Серьогіна, Н. Ткачової, Ю. Ульяновченка, О. Червякової, Ю. Шарова, В. Юрчишина та ін. [28; 31; 52; 59; 68; 74; 103; 106; 117; 133; 145; 264; 265; 275;

294; 310; 316; 317; 337; 354; 386].

Науковому дослідженню проблемних питань державного управління у сфері безпеки (національної, регіональної та соціально-економічної) присвячені праці В. Абрамова, У. Бережницької, С. Белая, Т. Бельської, О. Власюк, С. Гантінгтона, В. Горбуліна, О. Гудзинського, Б. Данилишина, С. Домбровської, Ю. Древалія, О. Коваль, О. Надьон, Н. Нижник, О. Новікової, О. Пархоменко-Куцевіл, Г. Ситника, Т. Скокпола, О. Снігової, В. Стрельцова, В. Степанова, О. Суходолі, В. Узунова та ін. [2; 17; 19; 20; 34; 38; 49; 58; 67; 88; 152; 170; 172; 281–282; 291; 301; 315; 318; 391].

Крім того, у світлі визначення інституціональних засад державного управління у сфері безпеки регіонів важливими є фундаментальні розробки Р. Бенедикса, П. Блау, К. Бредлі, С. Валтона, Т. Веблена, В. Гамільтона, П. Гудмана, М. Дюверже, Е. Дюркгейма, Дж. Коммонса, Р. Коуза, Дж. Е. Ландберга, С. Ліпсета, А. Маркусена, У. Мітчелла, Д. Норта, І. Петрика, Г. Річардсона, Г. Спенсера, Дж. Ходжсона та ін. [173; 344; 351; 352; 354; 355; 371; 385; 390; 394].

Не применшуючи досягнутих вагомих наукових результатів учених різних галузей фундаментальної та прикладної науки, зокрема з державного регіонального, соціального й інституціонального управління, обґрунтовуємо необхідність комплексної розробки інституціональних засад дієвого правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів в Україні, а, відтак, системного визначення взаємозв'язків між інституціоналізацією та децентралізацією влади в цій сфері. Нагальна актуальність розв'язання цих проблем визначає вибір мети, завдань й архітектуру монографічної роботи.

Метою дослідження є обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади.

Для досягнення мети поставлено такі *завдання*:

– охарактеризувати особливості правового визначення розвитку та

безпеки регіонів України як пріоритетів державноуправлінської діяльності;

– обґрунтувати інституціональну методологію та правове регламентування детермінант розвитку та безпеки регіонів України;

– уточнити правову періодизацію державного управління розвитком і безпекою регіонів;

– проаналізувати сучасний стан правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади;

– з'ясувати особливості інституційної реалізації правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів в ЄС, а також рекомендації зарубіжних установ щодо напрямків забезпечення розвитку регіонів України;

– обґрунтувати перспективи вдосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах інституціоналізації влади;

– визначити новації правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації влади.

Об'єкт дослідження – розвиток і безпека регіонів як функція держави.

Предмет дослідження – правове забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади.

Методи дослідження. Методологічною основою монографічної роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на фундаментальних положеннях і працях учених з питань державного управління соціальним та регіональним розвитком, публічного врядування й інституціоналізму.

Дослідження побудовано на *системному, синергетичному й інституціональному підходах*, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, а саме:

1) *логічного узагальнення, факторного аналізу, синтезу й абстрагування* (під час дослідження регіонів як об'єкта державного управління, а також розкриття змісту проблеми правової диференціації категорій «розвиток» і «безпека» регіонів);

2) *теоретизування, історико- і структурно-генетичної формалізації*

(для уточнення етапів правової регламентації особливостей забезпечення розвитку та безпеки регіонів з позиції децентралізації й інституціоналізації влади);

3) *індукції, дедукції, системного та діалектичного аналізів* (з метою дослідження системи органів державної влади й організації публічного управління розвитком і безпекою регіонів в Україні);

4) *контент-аналізу, порівняння, вибірки й опису* (під час з'ясування стану правової бази України й держав-членів ЄС щодо реалізації функції держави, пов'язаної із забезпеченням розвитку та безпеки регіонів);

5) *групування та моделювання* (з метою обґрунтування напрямків удосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації й інституціоналізації влади, а також для теоретичного узагальнення положень дослідження та формулювання його висновків і пропозицій).

Інформаційно-фактологічною базою дослідження є закони України, укази Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, аналітичні матеріали Міністерства розвитку громад та територій України, Міністерства соціальної політики України, статистична інформація Державної служби статистики України тощо.

Новизна проведеного дослідження полягає у визначені й обґрунтуванні засад і напрямів удосконалення правової бази України щодо забезпечення розвитку та безпеки регіонів України, що (засади та напрями) включають два блока заходів, пов'язаних, з одного боку, з інституціоналізацією влади, а з другого – з її децентралізацією.

При цьому **оригінальність проведеного дослідження** передбачає таке:

1) *відповідно до рекомендацій експертів Організації економічного співробітництва і розвитку доведена необхідність утворення вітчизняної інтеграційної інституції – Ради соціально-економічного розвитку та безпеки регіонів України* (вона має акумулювати потенціал існуючих інституцій, зокрема Ради регіонального розвитку при Президентові України, Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку при Кабінетові

Міністрів України тощо, а також у перспективі створюваних – Агенцій регіонального розвитку, префектур); 2) *рекомендовано оновлення правової бази, необхідної для завершення реформи децентралізації влади* в таких секторах, як надання адміністративних послуг, соціальний захист, освітня, енергетична, культурна та інші сфери. У цьому контексті обґрунтовано Регламент правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в можливості їхнього застосування в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню безпеки й розвитку регіонів.

Аргументована реалізації таких практико орієнтованих заходів у сфері правового забезпечення безпеки та розвитку регіонів:

– Президенту України (ініціювати та здійснити разом із Урядом модернізацію системи координаційних інституцій, що функціонують з метою зміцнення безпеки регіонів; забезпечити встановлення правового статусу Ради соціально-економічного розвитку і безпеки регіонів України);

– Парламенту України (кодифікувати соціальне законодавство; унести зміни в Закон України «Про засади державної регіональної політики», закріпивши в них в якості правової норми визначення поняття «безпека регіонів»; унести зміни в Закони України «Про місцеві державні адміністрації» і «Про місцеве самоврядування в Україні» у напрямку розмежування функцій відповідних інституцій з орієнтиром на розвиток об'єднаних територіальних громад тощо);

– Уряду України (внести зміни до правових актів, зокрема до відповідної постанови КМУ № 856 від 21.10.2015 р., яка визначає порядок моніторингу й оцінювання результативності реалізації державної політики у сфері розвитку та безпеки регіонів з метою усунення наявних прогалин і колізій, а також забезпечення підвищення результативності такої політики);

– центральним і місцевим органам виконавчої влади в цій сфері (прийняти державні програми соціально-економічного розвитку та безпеки регіонів, які б передбачали його довгострокове прогнозування, комплексне їх оцінювання, запровадження Паспортів ризиків і загроз безпеці регіонів тощо);

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ Й ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ.....	9
1.1. Правове визначення розвитку та безпеки регіонів України як пріоритетів державноуправлінської діяльності.....	9
1.2. Інституціональна методологія та правове регламентування детермінант розвитку та безпеки регіонів України.....	15
1.3. Правова періодизація державного управління розвитком і безпекою регіонів.....	30
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ Й ЄС В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	49
2.1. Інституційна реалізація правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів в умовах децентралізації влади.....	49
2.2. Правове підґрунтя щодо оцінювання рівня розвитку та безпеки регіонів України.....	73
2.3. Особливості інституційної реалізації правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів в ЄС.....	85
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ Й ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ.....	93
3.1. Соціальна орієнтованість правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України.....	93

3.2. Перспективи вдосконалення правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах інституціоналізації влади.....	106
3.3. Новації правового забезпечення розвитку та безпеки регіонів України в умовах децентралізації влади.....	121
ВИСНОВКИ.....	129
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	134
ДОДАТКИ.....	174

Наукове видання

ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО Аліна Леонідівна

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ ТА БЕЗПЕКИ РЕГІОНІВ
УКРАЇНИ В УМОВАХ
ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ Й ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Монографія

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.

Гарнітура Times New Roman.

Підписано до друку 02.10.2020 р.

Наклад 100. Умовн. Друк. арк. 10.

Надруковано в друкарні ФО-П Дуюнова Т.В.

Свідоцтво про державну реєстрацію № 2475418720 від 19.11.2014 р.

61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80