

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ**STRATEGIC DIRECTIONS FOR IMPROVING INSTITUTIONAL AND LEGAL SUPPORT OF REGIONAL DEVELOPMENT IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що законодавство у сфері регіонального розвитку характеризується фрагментарністю, недостатньою узгодженістю дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відсутністю спеціальних правових інструментів реагування на кризові явища на регіональному рівні. За таких умов зростає потреба у науковому аналізі стратегічних напрямів удосконалення інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку України. Йдеться про необхідність перегляду підходів до нормативного регулювання, уточнення компетенції суб'єктів публічної влади, адаптації правових механізмів до умов воєнного стану та післявоєнного відновлення країни, а також підвищення ефективності адміністративно-правових засобів реалізації державної регіональної політики. Метою статті є з'ясування сутності, змісту й особливостей стратегічних напрямів удосконалення інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку України як важливого елемента реалізації державної регіональної політики. У статті здійснено аналіз стратегічних напрямів інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку України в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що ефективна реалізація державної регіональної політики значною мірою залежить від системності нормативно-правової бази, чіткого розмежування повноважень між органами публічної влади та наявності дієвих адміністративно-правових механізмів стратегічного планування. Проаналізовано еволюцію правового регулювання регіонального розвитку, зокрема роль стратегічних і програмних актів у формуванні державної регіональної політики. Запропоновано класифікацію нормативно-правових актів за етапами планування, реалізації, моніторингу та контролю регіонального розвитку, що дозволяє систематизувати чинне законодавство та виявити його прогалини. Встановлено, що чинна інституційно-правова модель характеризується фрагментарністю та недостатньою адаптованістю до сучасних безпекових і соціально-економічних викликів, зокрема пов'язаних із воєнними діями, відновленням постраждалих територій і зміною пріоритетів державної регіональної політики. Обґрунтовано необхідність удосконалення стратегічного планування регіонального розвитку шляхом оновлення нормативно-правової бази, посилення ролі регіональних органів влади та впровадження спеціальних адміністративно-правових режимів для територій з підвищеним рівнем ризиків. Зроблено висновки, що формування цілісної системи інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку є необхідною умовою підвищення ефективності державної регіональної політики та забезпечення відновлення і розвитку територій України.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, регіональний розвиток, регіональна політика, воєнні виклики, стратегія, концепція, план, децентралізація, державна політика, регіональний розвиток.

The relevance of the article lies in the fact that the legislation in the field of regional development is characterized by fragmentation, insufficient coordination of actions of state authorities and local self-government bodies, as well as the absence of special legal instruments for responding to crisis phenomena at the regional level. Under such conditions, there is a growing need for scientific analysis of strategic directions for improving the institutional and legal support of regional development of Ukraine. This concerns the need to revise approaches to regulatory regulation, clarify the competence of public authorities, adapt legal mechanisms to the conditions of martial law and post-war reconstruction of the country, as well as increase the efficiency of administrative and legal means of implementing state regional policy. The purpose of the article is to clarify the essence, content and features of strategic directions for improving the institutional and legal support of regional development of Ukraine as an important element of the implementation of state regional policy. The article analyzes the strategic directions of institutional and legal support for regional development in Ukraine under martial law. It is substantiated that the effective implementation of state regional policy largely depends on the consistency of the regulatory and legal framework, a clear division of powers between public authorities and the availability of effective administrative and legal mechanisms for strategic planning. The evolution of legal regulation of regional development is analyzed, in particular the role of strategic and program acts in the formation of state regional policy. A classification of regulatory and legal acts is proposed according to the stages of planning, implementation, monitoring and control of regional development, which allows systematizing current legislation and identifying its gaps. It is established that the current institutional and legal model is characterized by fragmentation and insufficient adaptability to modern security and socio-economic challenges, in particular those related to military operations, the restoration of affected territories and changes in the priorities of state regional policy. The need to improve strategic planning of regional development by updating the regulatory framework, strengthening the role of regional authorities and introducing special administrative and legal regimes for territories with an increased level of risks is substantiated. It is concluded that the formation of a holistic and adaptive system of institutional and legal support for regional development is a necessary condition for increasing the effectiveness of state regional policy and ensuring the restoration and development of the territories of Ukraine.

Key words: *administrative and legal support, regional development, regional policy, military challenges, strategy, concept, plan, decentralization, state policy, regional development.*

Актуальність теми. Регіональний розвиток є одним із ключових напрямів внутрішньої політики України, оскільки від рівня соціально-економічного розвитку територій залежить забезпечення прав і законних інтересів громадян, належне функціонування публічної влади на місцях та цілісність системи державного управління. У сучасних умовах питання регіонального розвитку набувають особливої актуальності з огляду на наслідки воєнної агресії, руйнування об'єктів інфраструктури, демографічні втрати, значні міграційні процеси та ускладнення соціально-економічного становища окремих територій.

Чинна система інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку країни сформувалася переважно у мирний період і була зорієнтована на реалізацію довгострокових програм соціально-економічного зростання регіонів. Водночас запровадження правового режиму воєнного стану, поява нових безпекових викликів, а також потреба у подальшому післявоєнному відновленні країни зумовили зміну пріоритетів державної регіональної політики та виявили обмеженість існуючих правових і організаційних механізмів її реалізації. Зокрема, законодавство у сфері регіонального розвитку характеризується фрагментарністю, недостатньою узгодженістю дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також відсутністю спеціальних правових інструментів реагування на кризові явища на регіональному рівні. За таких умов зростає потреба у науковому аналізі стратегічних напрямів удосконалення інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку України. Йдеться про необхідність перегляду підходів до нормативного регулювання, уточнення компетенції суб'єктів публічної влади, адаптації правових механізмів до умов воєнного стану та післявоєнного відновлення країни, а також підвищення ефективності адміністративно-правових засобів реалізації державної регіональної політики.

Стан дослідження проблеми. Попри те, що проблематика регіонального розвитку та реалізації державної регіональної політики вже стала предметом наукових досліджень багатьох учених-правників, питання інституційно-правових інструментів її забезпечення досі залишаються недостатньо систематизованими. Зокрема, фрагментарний характер наукових напрацювань щодо стратегічного планування, програмного забезпечення та прогнозування регіонального розвитку не дозволяє сформулювати цілісне уявлення про механізми підвищення ефективності державної регіональної політики. Наявність неоднозначних підходів до тлумачення окремих правових категорій і норм у цій сфері зумовлює труднощі у правозастосовній практиці, що, своєю чергою, актуалізує потребу у подальшому науковому аналізі та зумовлює **мету цієї статті** – з'ясування сутності, змісту й особливостей стратегічних напрямів удосконалення інституційно-правового забезпечення регіонального розвитку України як важливого елементу реалізації державної регіональної політики.

Виклад основного матеріалу. Аналіз сучасної системи публічного управління в Україні свідчить про те, що вона значною мірою зберігає риси, успадковані від централізованої моделі радянської епохи, з мінімальними трансформаціями в інституційних механізмах. Регіональні органи влади, як правило, схильні до репродукування традиційних командно-адміністративних підходів, що обмежує впровадження інноваційних інструментів та організаційних форм адміністрування. На рівні регіонів спостерігається дефіцит сучасних управлінських практик, зокрема тих, що базуються на стратегічному плануванні, а в окремих випадках їх відсутність намагаються компенсувати шляхом імітації зарубіжних моделей, переважно європейських, без достатньої адаптації до національних реалій у рамках реформ децентралізації. Це призводить до формального впровадження змін, які не завжди враховують специфіку українського адміністративно-територіального устрою та соціально-економічні диспропорції між регіонами.

У правовому вимірі інституційне забезпечення стратегічного планування регіонального розвитку в Україні ґрунтується на ієрархічній системі нормативних актів, що включає Конституцію України, кодекси, спеціальні закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, розпорядження Кабінету Міністрів України, а також акти центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Однак, конституційні норми не забезпечують вичерпного регулювання правових, економічних та організаційних основ стратегічного планування. Зокрема, в Основному Законі поняття стратегічного планування фігурує опосередковано під термінами «прогнозування та програмування» у статтях 85 (щодо повноважень парламенту з затвердження загальнодержавних програм) та 116 (щодо компетенції уряду в розробці та виконанні таких програм), що акцентує увагу на забезпеченні збалансованого розвитку держави через програмно-цільовий метод [1]. Водночас, ці положення не деталізують механізми інтеграції регіональних інтересів у загальнонаціональну стратегію, що створює прогалини в правовому полі для ефективної децентралізації влади.

Історичний огляд еволюції правового регулювання досліджуваної сфери свідчить про поступове формування системи стратегічного планування регіональної політики держави. Зокрема, Указ Президента України від 1999 року «Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування» [2] заклав основу для поетапної інтеграції таких механізмів, підкреслюючи необхідність консолідації зусиль державних і недержавних інституцій для посилення науково-аналітичної підтримки виконавчої влади. Надалі, з ухваленням Концепції державної регіональної політики, затвердженої Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 [3] та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року [4], відбулося нормативне закріплення стратегічного планування на державному та регіональному рівнях. Ці документи встановили правові зв'язки між аналізом економічного стану країни, прогнозуванням тенденцій, визначенням стратегічних цілей та напрямів політики, сприяючи подоланню регіональних асиметрій через диференційовані заходи підтримки.

Крім Конституції України Законодавство з питань державної регіональної політики складається із законів України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про транскордонне співробітництво», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про державні цільові програми», «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», «Про Генеральну схему планування території України» тощо.

У контексті сучасних трансформацій, оновлена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 (з подальшими змінами, зокрема постановою № 940 від 13 серпня 2024 року та

доповненнями 2025 року) [5], інтегрує безпековий компонент у регіональну політику, враховуючи виклики воєнного стану та необхідність відновлення територій. Це правове оновлення акцентує увагу на диференційованому підході до прифронтових, деокупованих та відновлювальних зон, посилюючи стійкість регіонів через адаптацію механізмів планування.

Значну роль у формуванні стратегічних орієнтирів розвитку регіонів відіграють також Щорічні послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України» [6], які, відповідно до законодавства, готуються щорічно та визначають пріоритети державної політики, включаючи соціально-економічний розвиток. Ці акти, маючи конституційний статус, слугують правовим орієнтиром для гармонізації національних і регіональних інтересів. Крім того, протягом років незалежності видавалися позачергові послання Президента, що фіксували довгострокові вектори реформ, сприяючи інституційному вдосконаленню регіонального управління.

Серед ознак, які притаманні стратегічним актам, варто виділити наступні: це особливі, нетипові і нетрадиційні правові акти; є взаємопов'язаними і взаємозалежними між собою; детермінують розроблення й ухвалення нових як стратегічних, так і «класичних» нормативно-правових актів; комплексне їх ухвалення, тобто ухвалюються найбільш загальні документи, де визначаються основні мета, завдання, напрями державного та суспільного розвитку (основи державної політики, доктрини, щорічні послання) й далі документи конкретизують стратегічні аспекти певних суспільних відносин, де містяться норми про механізм, процедуру та строки реалізації цілей та завдань, визначених у найбільш загальних стратегічних документах (це можуть бути стратегії, плани дій тощо); не існує єдиної уніфікованої ієрархії стратегічних актів, тобто первинним може бути стратегія, концепція, доктрина тощо; такі документи не передбачають виникнення суб'єктивних прав, не накладають юридичних обов'язків і не визначають заходів юридичної відповідальності, їх норми не змінюють правового статусу суб'єктів, не є підставою для виникнення, зміни або припинення правовідносин; такі акти у правовій науці та у законотворчій практиці мають різні назви (доктринальні акти, програмні документи, стратегічні правові акти, стратегічні акти тощо) [7, с. 180–181].

Нормативно-правове забезпечення державної регіональної політики в Україні є системою взаємопов'язаних правових актів, що регулюють різні стадії формування, реалізації та оцінювання управлінських рішень у сфері регіонального розвитку. З метою впорядкування зазначеного масиву законодавства та забезпечення його наукового аналізу доцільним є здійснення класифікації нормативно-правових актів відповідно до етапів державної регіональної політики, а саме:

1) нормативно-правові акти етапу планування державної регіональної політики: Закони України від 07 лютого 2002 р. «Про Генеральну схему планування території України», від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 «Про схвалення Концепції державної регіональної політики», постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів», постанови Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2006 р. № 504-р. «Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України», від 06 серпня 2014 р. № 385 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року», від 05 серпня 2015 р. № 558 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макроекономічних і соціального розвитку України на 2017–2019 роки», від 31 травня 2017 р. № 411 «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки»;

2) нормативно-правові акти етапу реалізації державної регіональної політики: Закони України від 08 вересня 2005 р. «Про стимулювання розвитку регіонів», від 18 березня 2004 р. «Про державні цільові програми», від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні», від 09 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації», Бюджетний кодекс України, Господарський кодекс України, Указ Президента України від 02 квітня 2009 р. «Про утворення Ради з питань регіонального розвитку та місцевого самоврядування», постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету»;

3) нормативно-правові акти етапу моніторингу та контролю реалізації заходів державної регіональної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932 «Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених

регіональних стратегій і планів заходів», наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 31 березня 2016 р. № 79 «Про затвердження Методики розроблення, проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації», наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30 березня 2016 р. № 75 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації прогнозних та програмних документів соціально-економічного розвитку об'єднаної територіальної громади».

Позитивно оцінюючи започаткування практики стратегічного планування в Україні, необхідно відмітити, що вище наведені документи не містять шляхів досягнення зазначеної мети регіонального розвитку, а терміни її досягнення не відповідають необхідним ресурсам. Чинна інституційно-правова база у сфері регіонального розвитку, незважаючи на наявні позитивні напрацювання, залишається недостатньо системною та не повною мірою відповідає сучасним суспільним і безпековим викликам. Зокрема, вона не забезпечує належної адаптації до умов геополітичної нестабільності та процесів післявоєнного відновлення країни. За таких обставин виникає об'єктивна потреба у визначенні та реалізації стратегічних напрямів удосконалення нормативно-правового регулювання регіонального розвитку, спрямованих на підвищення ефективності адміністративно-правових механізмів, наближення національного законодавства до європейських стандартів та забезпечення сталого розвитку регіонів України.

Інституційна роль державних цільових програм розвитку окремих територій залишається обмеженою, що проявляється як у незначній кількості таких програм, так і в недостатній результативності їх правового та організаційного забезпечення. За цих умов актуалізується низка концептуальних і прикладних питань, зокрема щодо можливості подолання регіональних диспропорцій без цілеспрямованої та системної державної регіональної політики, а також щодо стратегічної спрямованості й правових механізмів її реалізації. Відсутність чітких відповідей на ці питання негативно впливає на формування ефективної системи державного управління територіальним розвитком і може розглядатися як фактор ризику для соціально-економічної стабільності та національної безпеки держави.

Державна регіональна політика посідає центральне місце у загальній стратегії соціально-економічного розвитку країни та виступає самостійним об'єктом адміністративно-правового регулювання. У правовому вимірі її доцільно визначати як цілісну систему норм, управлінських рішень і організаційно-правових заходів, що реалізуються органами публічної влади з метою забезпечення збалансованого розвитку територій, створення належних умов життєдіяльності населення, дотримання принципу територіальної справедливості та підвищення ефективності використання регіонального потенціалу.

Зміст і спрямованість державної регіональної політики визначаються комплексною оцінкою соціально-економічного стану регіонів, виявленням територіальних проблем, положеннями стратегічних документів розвитку, а також впливом політичної й економічної кон'юнктури. Відповідно, її цілі та завдання мають динамічний характер і змінюються залежно від етапу розвитку держави, що зумовлює необхідність постійного вдосконалення адміністративно-правових механізмів регіонального управління, а відтак і стратегічного планування.

В умовах воєнного стану стратегічне планування регіонального розвитку набуває критичного значення як інструмент забезпечення стійкості територій, відновлення постраждалих регіонів та гарантування територіальної цілісності держави. Відсутність адаптованого стратегічного планування призводить до неефективного розподілу ресурсів. Необхідність посилення стратегічного планування зумовлена трансформацією пріоритетів державної регіональної політики: інтеграцією безпекового компонента, диференційованим підходом до прифронтових, деокупованих і відновлювальних територій, а також оперативним коригуванням стратегій відповідно до динаміки безпекових загроз, що вимагає нормативного вдосконалення інституційно-правового механізму, у тому числі шляхом створення спеціальних адміністративно-правових режимів для зон з високим рівнем ризиків.

Висновок. Таким чином, відсутність досі чітко сформульованого концептуального бачення регіонального розвитку, а також стратегічних підходів до формування та впровадження державної регіональної політики свідчить про нагальну потребу в доктринальному обґрунтуванні пріоритетності забезпечення єдності та цілісності національного територіального простору як ключового елемента національної безпеки України. Це вимагає розроблення стратегічно-концептуальної моделі вдосконалення адміністративно-правового механізму, орієнтованого на подолання регіональних диспропорцій, зменшення міжрегіональних асиметрій у соціально-економічному

та інфраструктурному розвитку, а також на протидію деструктивним тенденціям, що загрожують територіальній цілісності та стійкості держави. У цьому контексті доцільним є прийняття Національної доктрини регіонального розвитку України як системного документа, що міститиме сукупність цільових орієнтирів, базових принципів і фундаментальних поглядів на формування та реалізацію національних пріоритетів у сфері збалансованого територіального зростання, децентралізації влади та забезпечення рівних умов життєдіяльності населення на всій території країни.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування : Указ Президента України від 1999 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460/99/ed20040830#Text>
3. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001 URL: https://ips.ligazakon.net/document/U341_01?an=349
4. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: постанова Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 URL: https://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page.html?id_doc=53323
5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695 (з подальшими змінами, зокрема постановою № 940 від 13 серпня 2024 року та доповненнями 2025 року) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>
6. Про щорічне Послання Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України : постанова Верховної Ради України від 11 травня 2007 року № 1011-V URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1011-16#Text>
7. Харченко Н.П. Види стратегічних правових актів: загальнотеоретичні аспекти. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр.* 2020. Вип. 87. С. 179–183.

Дата першого надходження статті до видання: 15.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025