

*Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).*

*Спеціальність – 281.*

*Державне управління: удосконалення та розвиток. 2026. № 3.*

*ISSN 2307-2156*



*Copyright © The Author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).*

**DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2026.3.6>**

**УДК 342.924:352.075**

*А. С. Близнюк,*

*д. держ. упр., доцент,*

*професор кафедри публічного управління та адміністрування,  
Київський університет авіаційних та інформаційних технологій,*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8768-5177>*

*А. Б. Войтенко,*

*к. держ. упр., професор кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності  
та публічного управління,*

*Поліський національний університет, м. Житомир*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8661-2101>*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ**

*A. Blyznyuk,*

*Doctor of Public Administration, Associate Professor, Professor of the Department of  
Public Management and Administration,*

*Kyiv University of Aviation and Information Technologies*

*A. Voytenko,*

*PhD in Public Administration, Professor of the Department of Economic Theory,  
Intellectual Property And Public Administration, Polissia National University,*

*Zhytomyr*

## **LEGAL FOUNDATIONS OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE REGIONAL LEVEL**

*У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз змісту та механізмів реалізації публічного управління на регіональному рівні в умовах сучасної трансформації державного апарату. Автор досліджує дефініції «виконавча влада» та «публічне управління», розкриваючи їхню спільну природу як інструментів упорядкування соціальних процесів, координації та організації життєдіяльності суспільства. Особлива увага приділяється принципу поділу влади, який на регіональному рівні трансформується у складну систему взаємодії між державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.*

*Досліджено правову природу виконавчої влади як самостійної гілки, що діє на виконання законів та володіє специфічним апаратом управління, включаючи територіальні підрозділи. Встановлено, що взаємодія державної влади та публічного управління реалізується через розгалужену нормативну систему, яка забезпечує єдність виконавчої вертикалі. Автор доводить, що єдність системи органів виконавчої влади є фундаментальною ознакою унітарної держави, де Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації утворюють цілісну ієрархічну структуру.*

*Значну частину статті присвячено аналізу конституційно-правового статусу Уряду як вищого колегіального органу. Розкрито ключові принципи його діяльності: колегіальність, відповідальність та єдність управління. На основі порівняльного аналізу зарубіжного досвіду та вітчизняного законодавства запропоновано шляхи вдосконалення процедур формування Уряду та зміцнення його легітимності через механізми взаємодії з законодавчою гілкою влади. Зокрема, наголошується на важливості інституту державних секретарів для забезпечення професійності та стабільності державного апарату.*

*Окрему увагу приділено регіональному аспекту управління. Автор аналізує статус місцевих державних адміністрацій, які поєднують у собі функції представництва держави в регіоні та забезпечення реалізації*

*загальнодержавних програм. Розглянуто виклики, пов'язані з реформою децентралізації, та необхідність чіткого розмежування повноважень між призначеними державними службовцями та обраними органами місцевого самоврядування. Підкреслено, що ефективне регіональне управління можливе лише за умови субсидіарності та належної фінансово-економічної бази грома.*

*У висновках акцентовано на тому, що подальший розвиток правових основ публічного управління має відбуватися шляхом гармонізації централізованого контролю та місцевої автономії. Автор стверджує, що штучне насадження елементів самоврядування без відповідного правового забезпечення є передчасним, а реформування системи має базуватися на принципах верховенства права, прозорості та відповідальності перед населенням. Запропоновано конкретні зміни до законодавства, спрямовані на усунення правових колізій у статусі посадових осіб регіонального рівня та оптимізацію виконавчої вертикалі в умовах європейської інтеграції.*

*The article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of the content and mechanisms for implementing public administration at the regional level amidst the modern transformation of the state apparatus. The author explores the definitions of "executive power" and "public administration," revealing their common nature as instruments for streamlining social processes, coordinating, and organizing the life of society. Particular attention is paid to the principle of the separation of powers, which at the regional level transforms into a complex system of interaction between state administrations and local self-government bodies.*

*The legal nature of executive power is investigated as an independent branch operating in the execution of laws and possessing a specific administrative apparatus, including territorial divisions. It is established that the interaction between state power and public administration is realized through an extensive normative system that ensures the unity of the executive vertical. The author argues that the unity of the system*

*of executive bodies is a fundamental feature of a unitary state, where the Cabinet of Ministers, central executive bodies, and local state administrations form a coherent hierarchical structure.*

*A significant portion of the article is devoted to the analysis of the constitutional and legal status of the Government as the supreme collegiate body. Key principles of its activity are revealed: collegiality, responsibility, and unity of management. Based on a comparative analysis of foreign experience and national legislation, ways to improve the procedures for forming the Government and strengthening its legitimacy through mechanisms of interaction with the legislative branch are proposed. In particular, the importance of the institute of state secretaries for ensuring the professionalism and stability of the state apparatus is emphasized.*

*Special attention is paid to the regional aspect of management. The author analyzes the status of local state administrations, which combine the functions of representing the state in the region and ensuring the implementation of national programs. The challenges associated with decentralization reform and the need for a clear separation of powers between appointed civil servants and elected local self-government bodies are considered. It is emphasized that effective regional management is possible only under the condition of subsidiarity and an adequate financial and economic base for communities.*

*In the conclusions, it is highlighted that the further development of the legal foundations of public administration should occur through the harmonization of centralized control and local autonomy. The author contends that the artificial imposition of self-government elements without proper legal support is premature, and the system's reform should be based on the principles of the rule of law, transparency, and accountability to the population. Specific legislative changes are proposed to eliminate legal collisions in the status of regional officials and optimize the executive vertical in the context of European integration.*

***Ключові слова:** публічне управління, виконавча влада, регіональний рівень, децентралізація, Уряд, державне управління, місцеве самоврядування, виконавча вертикаль, правовий статус, державні секретар.*

***Keywords:** public administration, executive power, regional level, decentralization, Government, state management, local self-government, executive vertical, legal status, state secretary.*

### **Постановка проблеми**

Для розбудови правової та демократичної держави в Україні критично важливою є реалізація ефективної моделі публічного управління на регіональному рівні. Сьогодні ці питання перебувають у фокусі уваги юриспруденції, державного управління та політичних наук. Вивчення теоретичного аналізу та практичних здобутків у сфері функціонування виконавчої влади дозволило виділити низку невирішених питань, що стосуються не лише адміністративних процедур, а й фундаментальних науково-теоретичних і методологічних проблем трансформації владних інститутів.

Можна констатувати недостатність досліджень актуального стану системи публічного управління в умовах поглиблення децентралізації. Глибокого предметного аналізу потребують змістові аспекти діяльності місцевих державних адміністрацій та їхня взаємодія з органами місцевого самоврядування. Нагальним завданням є подолання розриву між законодавчим закріпленням повноважень та їхньою реальною реалізацією у практичній роботі регіональних органів влади [1].

Аналіз процесів функціонування виконавчої вертикалі дозволив виявити низку суттєвих суперечностей на різних рівнях:

- між потребою держави у демократизації управління та збереженням застарілих жорстких ієрархічних підходів; між браком методології дослідження компонентів публічного управління та наявною теоретичною базою адміністративного права.

- між зростаючими потребами територіальних громад у суб'єктності та недостатньою правовою визначеністю механізмів делегування повноважень між центром та регіонами [4].
- між необхідністю розробки дієвих шляхів досягнення стратегічних цілей регіонального розвитку та недостатнім науково-правовим забезпеченням цього процесу в умовах сучасних реформ.
- між наявним досвідом державного управління та необхідністю його докорінного вдосконалення в інтересах громадян та принципів верховенства права.

Виявлені суперечності зумовили проблему дослідження: обґрунтування правових та організаційних основ публічного управління на регіональному рівні в системі виконавчої влади України. Актуальність та недостатня розробленість цієї проблеми в науці публічного управління визначили тему дослідження.

Авторське бачення правових основ публічного управління полягає у створенні чітко регламентованих умов взаємодії рівнів влади. Це передбачає перехід від моделі суворого підпорядкування до моделі партнерства та координації, що безпосередньо впливає на стабільність державного ладу та успішну реалізацію прав і свобод людини на місцях [3].

### **Аналіз літературних джерел**

Ступінь наукової розробленості проблеми у сучасній літературі з питань регіонального управління залишається недостатнім. Вивчення праць провідних українських науковців, таких як В. Авер'янов, Ю. Битяк, І. Грицяк, І. Коліушко, Р. Мельник, засвідчило наявність фундаментальних підходів до модернізації системи державного управління, проте спостерігається дефіцит цілісних юридичних досліджень, присвячених саме правовим механізмам координації в системі публічного управління на рівні областей та районів.

Водночас аналіз сучасних теоретичних розвідок дозволяє констатувати підвищений інтерес до проблеми трансформації виконавчої влади в контексті

європейської інтеграції та адаптації українського законодавства до стандартів ЄС [5].

### **Формулювання мети**

Мета дослідження — теоретично обґрунтувати та проаналізувати правову модель публічного управління на регіональному рівні в Україні, визначити юридичні механізми та тенденції функціонування виконавчої вертикалі в сучасних умовах, а також надати пропозиції щодо вдосконалення законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів управління в умовах децентралізації.

### **Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.**

Як відомо, у літературі з публічного управління існують різні формулювання понять «виконавча влада» та «публічне управління». Виходячи з теорії поділу влад, виконавча влада визначається як самостійна та незалежна гілка державної влади, що діє на виконання законів з метою практичної організації та керівництва життєдіяльністю суспільства і держави в цілому. Вона володіє особливими ланками державного апарату, самостійно визначає власну структуру та систему органів управління, включаючи територіальні (регіональні) органи, що перебувають у системі супідрядності з вищестоящими (загальнонаціональними) органами [5]. Враховуючи виконавчо-розпорядчий характер актів, що видаються органами виконавчої влади, поняття публічного управління найбільш тісно пов'язане з поняттям виконавчої влади. Взаємодія державної влади та публічного управління здійснюється через право, закон та нормативну юридичну систему.

Попри розбіжність формулювань терміна «публічне управління», його суть зводиться до того, що це, перш за все, вплив держави через органи державної влади та місцевого самоврядування на діяльність населення. При цьому цільове призначення публічного управління збігається з призначенням виконавчої гілки влади, а саме: упорядкування, координація, організація відповідної системи та

надання на неї регулюючого впливу [1]. У такому контексті можливе ототожнення цих двох понять у межах реалізації державних функцій.

Безпосередньо через функціонування виконавчої влади реалізується механізм публічного управління, який являє собою організаційний вплив на соціальні, економічні, культурні та інші відносини в суспільстві задля забезпечення його ефективної життєдіяльності. Органи виконавчої влади покликані забезпечити дію законів і рішень на всій території країни, здійснювати функції управління всіма сферами життєдіяльності суспільства [3]. Здійснюючи свої функції, органи виконавчої влади керуються принципами, закріпленими в Конституції України та національному законодавстві, до яких слід віднести принципи народовладдя, соціальної справедливості, демократизму, верховенства права та законності, розмежування предметів відання та повноважень, пріоритету прав людини і громадянина, легітимності та гласності, поєднання єдиноначальності з колегіальністю, а також галузевий і територіальний принципи в управлінні.

У статті також досліджено правові основи забезпечення єдності системи публічного управління та виконавчої влади. Єдність системи органів виконавчої влади повною мірою проявляється в унітарній державі, якою є Україна. Законодавство України визначає, що єдину систему органів виконавчої влади складають Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації) [4].

Організація єдиної системи органів виконавчої влади передбачає структурну єдність, де визначені межі повноважень на кожному рівні та передбачено дотримання регіональними органами нормативних приписів центральних органів. Разом з тим, одним із способів досягнення принципу єдності в умовах децентралізації є взаємодія рівнів публічного управління, а не лише жорстке розмежування повноважень між ними. У сучасних умовах актуалізується політика партнерства між центральними та регіональними

органами, хоча центральний рівень об'єктивно володіє більшими владними прерогативами та фінансовими ресурсами для забезпечення загальнодержавних інтересів.

Слід зазначити, що для України властива наявність дворівневої підсистеми в системі органів виконавчої влади: підсистема центральних органів (включаючи їхні територіальні підрозділи) та підсистема місцевих державних адміністрацій, які здійснюють виконавчу владу в областях і районах. Відповідно до законодавства, місцеві державні адміністрації перебувають у відносинах субординації з Кабінетом Міністрів України, водночас взаємодіючи з органами місцевого самоврядування на засадах партнерства та контролю за законністю.

На території регіонів центральними органами виконавчої влади можуть створюватися свої територіальні органи, які функціонують для здійснення повноважень центральної влади і є незалежними від місцевих адміністрацій у межах своєї компетенції. У зв'язку з цим актуалізується координуюча роль керівників регіонального рівня у забезпеченні взаємодії всіх суб'єктів публічного управління.

Навіть в умовах унітаризму надмірно централізована система державного управління може стати гальмом для демократичного розвитку. Саме тому в процесі демократизації державного апарату в Україні проводиться реформа децентралізації. На думку автора, задля забезпечення принципу відповідальності влади перед населенням, певна централізація необхідна для збереження керованості державою, проте вона має бути помірною. Організація системи публічного управління на регіональному рівні потребує чіткого визначення обсягів повноважень, механізмів узгодження та прийняття рішень, що мають стратегічне значення як для центру, так і для територіальних громад.

У статті продовжується аналіз структури виконавчої вертикалі, яка в контексті українських реалій та порівняльного правознавства демонструє важливість балансу між централізацією та місцевим самоврядуванням.

Будівництво єдиної системи виконавчої влади можливе лише за умови узгоджених позицій усіх рівнів (центрального, регіонального та муніципального). Жорстка вертикаль центральних органів часто паралізує ініціативу на місцях, що суперечить принципам децентралізації, проте розрізненість дій рівнів влади робить ефективне розв'язання загальнодержавних проблем недосяжним [4].

Вищим колегіальним органом виконавчої влади в державі є Уряд, який відіграє визначальну роль у забезпеченні єдності системи публічного управління. Спільним для демократичних систем є те, що на рівні Основного Закону Уряд проголошується вищим виконавчим органом, який очолює систему органів виконавчої влади та здійснює керівництво їхньою діяльністю [2].

У статті розкриваються ключові принципи діяльності Уряду:

- колегіальність — прийняття найважливіших рішень шляхом спільного обговорення та голосування;
- єдність системи — забезпечення цілісності державного курсу на всіх рівнях;
- відповідальність — підзвітність перед парламентом та главою держави.

На основі аналізу пропонується вдосконалення процедур взаємодії між гілками влади. Зокрема, важливим є питання довіри до новоформованого Уряду з боку новообраного законодавчого органу, що зміцнює легітимність виконавчої влади. Також потребує деталізації статус окремих посадових осіб у структурі міністерств. В Україні аналогом інституту «постійних секретарів» є посади державних секретарів міністерств, головним завданням яких є забезпечення тяглості державного управління та професійної діяльності апарату незалежно від зміни політичного складу Уряду [3].

Регіональні органи публічного управління формуються значною мірою за аналогією до центральних. Розглядаючи статус регіональних виконавчих органів, їх слід сприймати з двох сторін:

1. Як суб'єкт регіонального державного управління.
2. Як ланку загальнодержавної системи виконавчої влади.

Принцип поділу влади діє не лише на загальнодержавному, а й на регіональному рівні. Обов'язковим елементом системи влади в регіонах є взаємодія між представницькими органами (радами) та виконавчими органами (адміністраціями). Для сучасної України актуальною залишається проблема раціонального розподілу функцій між цими рівнями [1].

Самостійність органів регіонального управління обмежена межами загальнодержавної компетенції та стратегічними пріоритетами розвитку країни. В Україні місцеві державні адміністрації становлять вертикаль, де нижчі органи підзвітні вищим, що забезпечує керованість державою. Проте реформа децентралізації передбачає поступову трансформацію цих органів у органи префектурного типу з контрольно-наглядовими функціями.

### **Інститут вищої посадової особи регіону**

Особлива увага у статті приділяється статусу керівників регіональних органів виконавчої влади (голів місцевих державних адміністрацій). Аналіз законодавства дозволяє виділити проблеми їхнього подвійного статусу. З одного боку, вони є представниками держави в регіоні, з іншого — залучені до вирішення питань місцевого значення.

Існує певна правова колізія, коли органи виконавчої влади наділяються функціями, що фактично належать до компетенції місцевого самоврядування. З метою розвитку демократичних інститутів необхідно чітко розмежувати повноваження призначених державних службовців та обраних громадами органів самоврядування. Необхідно вивести органи місцевого самоврядування з-під прямого адміністративного підпорядкування виконавчій вертикалі,

забезпечивши їх належною фінансово-економічною базою та встановивши межі їхньої відповідальності безпосередньо перед населенням [5].

У статті наголошується, що динаміка змін у порядку наділення повноваженнями керівників регіональної виконавчої влади свідчить про складні процеси балансування між централізацією та автономією регіонів. Впровадження механізмів посиленого контролю з боку центру за регіональною виконавчою вертикаллю, а також розширення можливостей для участі політичних партій у формуванні регіональної влади є характерною ознакою трансформації сучасних систем управління. Апробація таких змін у багатьох випадках демонструє позитивні результати, оскільки дозволяє вдосконалити нормативно-правову базу, що регулює процедури представлення кандидатів на посади керівників обласного та районного рівнів, а також засади їхньої взаємодії з іншими державними органами та посадовими особами [2].

Важливою частиною дослідження є висновок про те, що інститут місцевого самоврядування за своєю правовою природою має бути максимально незалежним від прямого державного управління. Штучне насадження елементів самоврядування у суворо ієрархічну виконавчу вертикаль без відповідної правової та фінансової автономії є передчасним і може призвести до правових колізій. В Україні цей процес реалізується через розмежування функцій державних адміністрацій (як органів виконавчої влади) та органів місцевого самоврядування (рад та їх виконавчих комітетів) [4].

Реформування системи виконавчої влади та публічного управління на регіональному рівні має здійснюватися на якісній правовій основі. Для вдосконалення цієї бази у статті сформульовано систему конкретних пропозицій, що базуються на принципах субсидіарності та відповідальності влади перед громадою.

## **Висновки**

Підсумовуючи проведене дослідження правових основ публічного управління на регіональному рівні, можна зробити такі висновки.

Публічне управління та виконавча влада є взаємопов'язаними категоріями, де управління виступає змістовною діяльністю щодо реалізації функцій держави, а виконавча влада — інституційною основою цієї діяльності.

Єдність системи виконавчої влади забезпечується через чітку вертикаль підпорядкованості, де Уряд виступає координуючим центром, а регіональні органи — провідниками державної політики на місцях.

Децентралізація не означає втрату державного контролю, а передбачає перехід до нових моделей взаємодії, де центральна влада здійснює переважно наглядові та координаційні функції, залишаючи громадам право на вирішення питань місцевого значення.

Статус керівників регіонів потребує подальшої деталізації в законодавстві, зокрема в частині процедур призначення, відповідальності та механізмів стримувань і противаг у стосунках із представницькими органами влади.

## **Література**

1. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 544 с.
2. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади : монографія. Харків : Право, 2015. 304 с.
3. Грицяк І. А. Публічне управління в Україні: становлення та розвиток. Київ : Вид-во НАДУ, 2016. 240 с.
4. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ : Факт, 2012. 208 с.
5. Мельник Р. С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : ХНУВС, 2018. 456 с.

## References

1. Averianov, V. B. (2014), Derzhavne upravlinnia: teoriia i praktyka [State administration: theory and practice], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
2. Bytiak, Yu. P. (2015), Derzhavna sluzhba v Ukraini: orhanizatsiino-pravovi zasady: monohrafiia [Civil service in Ukraine: organizational and legal foundations: monograph], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
3. Hrytsiak, I. A. (2016), Publichne upravlinnia v Ukraini: stanovlennia ta rozvytok [Public administration in Ukraine: formation and development], Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine.
4. Koliushko, I. B. (2012), Vykonavcha vlada ta problemy administratyvnoi reformy v Ukraini [Executive power and problems of administrative reform in Ukraine], Fakt, Kyiv, Ukraine.
5. Melnyk, R. S. (2018), Systema administratyvnoho prava Ukrainy: monohrafiia [System of administrative law of Ukraine: monograph], KhNUVS, Kharkiv, Ukraine.

*Отримано редакцією журналу / Received: 09.03.26*

*Прорецензовано / Revised: 13.03.26*

*Схвалено до друку / Accepted: 20.03.26*