

Ю. М. Мануйлов,
аспірант кафедри публічного управління та адміністрування,
Університет Григорія Сковороди в Переяславі
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-6760-8659>

DOI: 10.32702/2306-6814.2025.20.298

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Yu. Manuilov,
Postgraduate student of the Department of Public Administration and Management,
Hryhorii Skovoroda University in Pereiaslav

PUBLIC ADMINISTRATION OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF UKRAINIAN
REGIONS: THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS

У статті аналізується низка нормативно-правових актів, які забезпечують публічне управління соціально-економічним розвитком регіонів України. Здійснено критичний аналіз законодавства щодо стимулювання регіонального розвитку, який довів що попри наявність в Україні законодавчої бази, яка визначає загальні принципи та напрями регіонального розвитку, на практиці нормативно-правове врегулювання потребує узгодженості дефініцій та ефективних науково-методичних розробок. Метою статті є аналіз нормативно-правової основи публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів України та виокремлення основних недоліків чинного законодавства у зазначеній сфері.

Сформовано висновок, за яким потрібно вдосконалювати державну регіональну політики, зокрема через низку заходів, які спрямовуватимуться на відновлення інфраструктури, економічної активності, публічних послуг та балансу екосистем, створення безпекових умов для повернення в регіони внутрішньо переміщених осіб, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання на територіях відновлення, підтримку та ефективне використання потенціалу територій з особливими умовами для розвитку, поширення позитивного впливу регіональних полюсів зростання та територій сталого розвитку, що сприятиме зменшенню диспропорцій у розвитку територіальних громад та якості життя людини.

This article analyzes a number of regulatory legal acts that ensure public management of the socio-economic development of Ukraine's regions. A critical analysis of legislation stimulating regional development has been conducted, demonstrating that despite the existence of a legislative framework in Ukraine that defines the general principles and directions of regional development, in practice, regulatory frameworks require consistent definitions and effective scientific and methodological developments. The purpose of the article is to analyze the regulatory framework for public management of the socio-economic development of Ukraine's regions and highlight the main shortcomings of current legislation in this area.

A critical analysis of legislation on stimulating regional development proves that, despite the existence of a legislative framework in Ukraine that defines the general principles and directions of regional development (in particular, the Law of Ukraine "On the Fundamentals of State Regional Policy"), in practice, regulatory frameworks require consistency of definitions and effective scientific and methodological developments. The need to achieve balanced growth in socioeconomic indicators is relevant for all regions of the country. Significant uneven distribution of natural and labor resources, as well as insufficient infrastructure development between regions, lead to significant socioeconomic differentiation and deepening imbalances in the structure of the national economy. These problems can be addressed by resolving the competencies of public administration bodies; legal, economic, and organizational frameworks for implementing development strategies; rational use of industrial and agricultural potential, with mandatory consideration of environmental requirements; and the implementation of a socially oriented state policy.

The conclusion is that state regional policy needs to be improved, particularly through a range of measures aimed at restoring infrastructure, economic activity, public services, and ecosystem balance, creating conditions for the return of internally displaced persons to the regions, creating favorable conditions for the activities of all economic entities in recovery areas, supporting development, and disseminating the positive influence of regional growth poles and sustainable development areas. This will help reduce disparities in the development of territorial communities and the quality of life.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, регіон, соціально-економічний розвиток, децентралізація, воєнний стан.

Key words: public administration, local government, region, socio-economic development, decentralization, martial law.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

В Україні створено нормативно-правову основу і запроваджено нові підходи до стратегічного планування та фінансування регіонального розвитку. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади на засадах децентралізації, яка успішно реалізується починаючи з 2015 року, створила нові можливості для розвитку регіонів та територіальних громад. На сьогодні регіон виступає ключовим елементом державної системи, що являє собою складну мережу з численними прямими та зворотними взаємозв'язками. З огляду на важливу роль регіонів, органи публічного управління усвідомлюють необхідність регулювання, планування та прогнозування їх розвитку. Основними проблемами публічного управління є: нерівномірність соціально-економічного розвитку регіонів, яка зумовлена різноманітними економічними, соціальними, географічними факторами та багатьма іншими чинниками; нормативно-правові, понятійно-категоріальні колізії щодо формування основ публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблеми правового забезпечення публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів України стосуються різних його складових, таких як: сталий розвиток, у тому числі сільських територій; роз-

виток ефективного місцевого самоврядування; децентралізаційні аспекти управління регіональним розвитком; врахування світового досвіду; державне управління розвитком експортного потенціалу та ін. Низка українських науковців досліджувала різні аспекти публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів України, зокрема В. Воротін в контексті державного управління регіональним розвитком України; О. Пархоменко-Куцевіл у сфері розвитку місцевого самоврядування, кадрового забезпечення, принципів публічності; В. Тертичка у співвідношеннях державної, публічної, регіональних політики. Окремі складові й чинники становлення та еволюції національної системи регіонального управління досліджували у своїх роботах такі вітчизняні фахівці, як В. Д. Бакуменко, Ю. М. Білоконь, З. С. Варналій, М. І. Долішній, М. І. Карпа, В. С. Куйбіда, Е. М. Лібанова та інші.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою статті є аналіз нормативно-правової основи публічного управління соціально-економічним розвитком регіонів України та виокремлення основних недоліків чинного законодавства у зазначеній сфері.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

У Законі України "Про засади державної регіональної політики" [1] "регіон" визначено як "Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь". Відповідно до наказу Державної служби статистики

України від 18 липня 2024 року № 189 [2] територіальні одиниці сформовані на засадах наявних адміністративно-територіальних одиниць України (адміністративні одиниці), зокрема: Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь (регіони); райони Автономної Республіки Крим та областей (райони). У Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій" № 2389 IX [3] — в частині змін до Закону "Про засади державної регіональної політики" введено термін "регіон" у контексті "особливостей регіонів" та різних ознак територій. Термін "region" вживається в українському законодавстві в різних контекстах, зокрема в аспектах адміністративно-територіального устрою, регіональної політики та соціально-економічного розвитку. Відповідно до ст. 132 "Конституції України" [4] територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів. Також зазначено, що територіальний устрій України формується з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Нормативно-правові засади регіоналізації як явища визначені у таких основних актах:

— Закон України "Про засади державної регіональної політики" [5] визначає основи державної регіональної політики, спрямованої на забезпечення сталого розвитку регіонів, враховуючи їхні особливості та потреби;

— Закон України "Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України" [6] регулює питання адміністративно-територіального устрою, зокрема визначає межі та статус адміністративно-територіальних одиниць, а саме міста, селища, села, хоч оминає проблематику регіоналізації;

— Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [7] розкриває термін "регіон" у контексті визначення меж територіальних громад та органів місцевого самоврядування, які діють на рівні регіонів.

Існують сутнісні відмінності між поняттям "регіон" та "територія" у законодавстві України. Ознаками регіону є: наявність адміністративного статусу; суб'єктність щодо регіональної політики; використовується у стратегічному плануванні: Державна стратегія регіонального розвитку, регіональні стратегії; часто ототожнюється з великими адміністративно-територіальними одиницями; на рівні регіону функціонують обласні державні адміністрації, обласні ради. У законодавстві поняття "територія" трактують як узагальнений просторовий термін, який може означати будь-яку частину суші в межах держави — від села до всієї країни. Зокрема, в законах визначено такі ознаки поняття:

— Конституція України: "територіальна цілісність", "державна територія";

— Закон "Про місцеве самоврядування": територія громади;

— Закон "Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України": територія міст, селищ, сіл;

— екологічне законодавство: території природно-заповідного фонду, охоронні території.

Отже, ключові ознаки поняття "території" можна виокремити такі як: може бути будь-якого масштабу — від ділянки до всієї держави; не завжди має адміністративний статус (наприклад, територія національного парку); широко використовується у сфері земельних, екологічних, військових та інших питань.

Тому очевидні відмінності мають бути враховані при розробці теоретико-нормативних основ публічного управління розвитком регіонів. Ототожнення понять "територія" та "регіон" мають спільний територіальний підхід, але за своєю нормативно-адміністративною суттю є різними поняттями. Ці приклади демонструють, як термін "регіон" використовується в різних законах України для визначення територіальних одиниць, органів влади та принципів управління.

Необхідність досягнення збалансованого зростання соціально-економічних показників є актуальною для всіх регіонів держави. Відчутна нерівномірність у розподілі природних і трудових ресурсів, а також недостатній розвиток інфраструктури між регіонами призводять до значної соціально-економічної диференціації та поглиблення диспропорцій у структурі національної економіки. Вирішення цих проблем можливе шляхом врегулювання компетенційних відмінностей органів публічного управління; правових, економічних, організаційних механізмів реалізації стратегій розвитку; раціонального використання промислового й аграрного потенціалу з обов'язковим урахуванням екологічних вимог і реалізації соціально орієнтованої державної політики [8—9].

Зважаючи на складність і багатогранність поставлених завдань, постає необхідність у розробці та впровадженні збалансованих програмних документів, які мають чітко визначене цільове спрямування. Такі документи мають передбачати обґрунтований алгоритм реалізації, визначені строки виконання, джерела фінансування, а також систему ефективних індикаторів для оцінки рівня збалансованого розвитку регіонів.

У Державній стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки [10] зазначено, що реалізація державної регіональної політики на період до 2027 року здійснюватиметься на основі комплексного територіально-орієнтованого підходу, який передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є регіони та територіальні громади, які характеризуються специфічним набором соціальних, просторових, безпекових, екологічних та економічних особливостей. З цією метою в Стратегії визначено основні завдання, спрямовані на розвиток різних функціональних типів територій. В Україні представлено Перелік функціональних типів територій України — це класифікація територій за їх основними функціями, призначенням, особливостями використання природного, економічного та людського потенціалу. Такий поділ використовується у стратегічному плануванні, державній регіональній політиці, просторовому розвитку та управлінні територіями. Згідно з підходами, закладеними у документах державного рівня (зокрема, Державна стратегія регіонального розвитку України, Методика розроблення регіональних стратегій

тощо), території України можуть класифікуватися на такі функціональні типи (табл. 1).

Здійснивши критичний аналіз неоліків Державної стратегії регіонального розвитку України та враховуючи практику реалізації крайніх стратегій, а також основних проблем, які вказуються експертами, місцевими органами влади та в аналітичних звітах, наведемо стислий перелік проблемних питань у даній сфері:

— загальний і декларативний характер. Багато цілей сформульовано надто абстрактно, без конкретних механізмів досягнення та відповідальності;

— слабка прив'язка до реальних потреб регіонів. Єдині підходи часто ігнорують специфіку окремих областей, що зменшує ефективність впровадження;

— відсутність чітких показників ефективності. Не завжди зрозуміло, як оцінювати успішність реалізації стратегії в конкретному регіоні;

— проблеми з фінансуванням. Часто немає чітко визначених джерел або обсягів фінансування під ключові цілі та проекти;

— формальний підхід до стратегічного планування на місцях. Стратегії регіонів іноді створюються "для галочки", без реального наміру чи спроможності реалізовувати;

— недостатня міжвідомча координація. Відсутність ефективної взаємодії між міністерствами, ОДА, ОМС, що уповільнює реалізацію заходів;

— низький рівень залучення громадськості. Громади, бізнес, НУО рідко залучаються до формування стратегії, тому вона не завжди відповідає їхнім потребам;

— проблеми з моніторингом та звітністю. Механізми контролю за виконанням Стратегії часто неіснують або імітаційні;

— застарілі або надто загальні індикатори розвитку. Бракує сучасних, динамічних, SMART-індикаторів; іноді використовуються статистичні показники з запізненням;

— недостатня увага до людського капіталу та інновацій. Акцент здебільшого на інфраструктурі, замість інвестування в освіту, підприємництво, IT, R&D тощо.

Критичний аналіз законодавства щодо стимулювання регіонального розвитку доводить що попри наявність в Україні законодавчої бази, яка визначає загальні принципи та напрями регіонального розвитку (зокрема, Закон України "Про засади державної регіональної політики"), на практиці нормативно-правове врегулювання потребує узгодженості дефініцій та ефективних науково-методичних розробок.

Серед основних недоліків чинного законодавства можна виокремити наступне:

— формалізм і декларативність положень. Багато норм мають загальний, декларативний характер і не супроводжуються дієвими інструментами реалізації. Наприклад, закон визначає цілі "зменшення регіональних диспропорцій", але не встановлює чітких критеріїв

Таблиця 1. Перелік функціональних типів територій України

№	Тип території	Характеристика / Основне призначення
1	Урбанізовані території	Міста, агломерації; висока щільність населення, інфраструктура, промисловість, послуги, інновації.
2	Сільські території	Території з низькою щільністю населення; сільське господарство; потребують інфраструктурного розвитку.
3	Промислові території	Концентрація промислових підприємств; економічне ядро; часто мають екологічні проблеми.
4	Агропромислові території	Поєднання сільського господарства, переробки та логістики; важливі для аграрного експорту.
5	Рекреаційні та туристичні території	Природні, історико-культурні ресурси; розвиток туризму та рекреаційної інфраструктури.
6	Прикордонні території	Регіони, що межують з іншими державами; стратегічне значення, логістика, міжрегіональна співпраця.
7	Території з особливим статусом	Окуповані або збройно конфліктні зони; потребують особливої державної уваги, відновлення.
8	Екологічно чутливі території	Заповідники, нацпарки, заказники; обмежена господарська діяльність; збереження біорізноманіття.
9	Депресивні території	Економічно занепадлі регіони з високим рівнем безробіття, низьким доходом, занепадом виробництва.
10	Мономістечка (умовно)	Міста, економіка яких залежить від одного підприємства; вразливі до криз.
11	Території розвитку (умовно)	Перспективні зони, що мають потенціал для економічного зростання і потребують інвестиційної підтримки.

Примітка. Пункти 9—11 часто не входять до офіційного класифікатора, але широко використовуються у практиці регіонального планування.

або механізмів, які ці диспропорції мають вимірюватися та зменшуватися;

— недостатня координація між державним та місцевим рівнями. Існує розрив між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням у питаннях реалізації регіональної політики. Повноваження часто дублюються або залишаються нечітко визначеними, що ускладнює узгоджене планування і виконання програм розвитку;

— відсутність стабільного фінансування. Багато ініціатив з регіонального розвитку залишаються нереалізованими через нерегулярне або недостатнє фінансування. Бюджетне планування часто не передбачає довгострокових зобов'язань щодо фінансової підтримки стратегій регіонального розвитку, а цільові програми можуть залишатися лише задекларованими;

— інертність у впровадженні програмно-цільового підходу. Хоча законодавство декларує перехід до програмно-цільового методу планування, його застосування на практиці обмежується несистемним впровадженням окремих проектів, які не завжди мають стратегічну логіку або узгодженість із регіональними стратегіями;

— низький рівень участі громад та бізнесу. Механізми залучення громадськості та приватного сектору до процесу прийняття рішень у сфері регіонального розвитку залишаються слабо розвиненими. Це призводить до низької ефективності реалізованих проектів і браку довіри до інституцій;

— недостатня увага до специфіки регіонів. Універсальний підхід до розвитку регіонів не враховує їхні особливості — економічні, соціальні, екологічні чи культурні. У результаті заходи, що працюють в одній області, в іншій можуть виявитися неефективними або навіть шкідливими.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, для того, щоб законодавство щодо стимулювання регіонального розвитку було дієвим, воно по-

винно бути не лише чітко сформульованим, але й підкріпленим реальними механізмами реалізації. Необхідно: посилити фінансову децентралізацію, удосконалити програмно-цільовий та територіально-орієнтовані підходи, залучити місцеві громади до планування, забезпечити належний моніторинг результатів регіонального розвитку. Без вирішення зазначених проблем державна політика залишатиметься мало-ефективною, а регіональна нерівність — зростатиме. Іншим важливим аспектом залишається вдосконалення заходів щодо реалізації державної регіональної політики, які спрямовуватимуться на відновлення інфраструктури, економічної активності, публічних послуг та балансу екосистем, створення безпечових умов для повернення в регіони внутрішньо переміщених осіб, створення сприятливих умов для діяльності всіх суб'єктів господарювання на територіях відновлення, підтримку та ефективне використання потенціалу територій з особливими умовами для розвитку, поширення позитивного впливу регіональних полюсів зростання (міських агломерацій, міст) та територій сталого розвитку, що сприятиме зменшенню диспропорцій у розвитку територіальних громад та якості життя людини.

Література:

1. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 20.09.2025).
2. Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA): Держстат України; Наказ, Класифікація від 18.07.2024 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189832-24#Text> (дата звернення: 20.09.2025).
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій: Закон України від 09.07.2022 №2389-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (дата звернення: 20.09.2025).
4. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція України, Конституція, Закон від 28.06.1996 №254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 25.09.2025).
5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 №156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 25.09.2025).
6. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України: Закон України від 28.07.2023 №3285-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-%D0%86%D0%A5#Text> (дата звернення: 25.09.2025).
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20.09.2025).
8. Карпа М. (2024). Компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації: запровадження європейських принципів і стандартів / Кіцак Т.М. Інвестиції: практика та досвід, № 3, 2024. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-82-89>.
9. Карпа М.І. (2017). Предметна компетенція органів публічної влади. Актуальні проблеми державного управління. 2017. Вип. 3 (71). 182 с. С. 50—56.
10. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021—2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України; Стратегія від 05.08.2020 №695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the principles of state regional policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (Accessed 20.09.2025).
2. State Statistics Service of Ukraine (2024), "On the approval of the Statistical Classification of Territorial Units of Ukraine (NUTS-UA)", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189832-24#Text> (Accessed 20.09.2025).
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Principles of State Regional Policy and the Policy of Reconstruction of Regions and Territories", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text> (Accessed 20.09.2025).
4. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 25.09.2025).
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On the principles of state regional policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (Accessed 25.09.2025).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "On the procedure for resolving certain issues of the administrative and territorial structure of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-%D0%86%D0%A5#Text> (Accessed 25.09.2025).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (1997), The Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (Accessed 20.09.2025).
8. Karpa, M.I. and Kitsak, T.M. (2024), "Competence of state authorities and local self-government bodies in the conditions of decentralization: implementation of European principles and standards", *Investytsii: praktyka ta dosvid*, vol. 3, pp. 138—143. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-82-89>.
9. Karpa, M.I. (2017), "Subject competence of public authorities", *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 3 (71), pp. 50-56.
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2020), Resolution "State Strategy for Regional Development for 2021—2027", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (Accessed 20.09.2025).

Стаття надійшла до редакції 10.10.2025 р.