

Коренев А. О.,*кандидат юридичних наук*ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8611-8998>

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ЕКСПОЗИЦІЯ СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку державної регіональної політики в Україні крізь призму еволюції територіальної організації влади, місцевого самоврядування та механізмів публічного адміністрування. Визначено, що сучасна модель державної регіональної політики є результатом тривалого історичного розвитку, у межах якого змінювалися підходи до співвідношення центральної влади та територій, форми локальної самоорганізації населення, а також адміністративно-правові засади функціонування місцевих органів влади. Проаналізовано особливості розвитку територіальної організації влади на українських землях у різні історичні періоди, зокрема в умовах функціонування територіальної общини, магдебурзького права, козацького самоврядування, імперських і радянських моделей управління. Встановлено, що для більшості історичних етапів характерним було домінування централізованих форм управління територіями, за яких місцеві інститути переважно розглядалися як елементи державної владної вертикалі. Обґрунтовано, що саме історично сформована централізована система територіального управління стала однією з передумов необхідності реформування регіональної політики після проголошення незалежності України. Визначено, що формування та розвиток державної регіональної політики в Україні здійснювалися під впливом складних і неоднозначних процесів державотворення, що супроводжувалися трансформацією політико-правових засад функціонування публічної влади, змінами у системі адміністративно-територіального устрою, реформуванням місцевого самоврядування, а також поступовою адаптацією національного законодавства до європейських підходів у сфері територіального розвитку. Особливу увагу приділено етапам становлення сучасної державної регіональної політики України. Зроблено висновок, що розвиток державної регіональної політики в Україні відбувався як процес поступового формування її адміністративно-правового змісту, пов'язаного з удосконаленням механізмів публічного адміністрування, розмежуванням компетенції органів влади та зміцненням інституційної спроможності територіальних громад.

Ключові слова: державна регіональна політика, регіональний розвиток, історико-правовий аналіз, територіальна організація влади, місцеве самоврядування, децентралізація, публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання, територіальні громади.

Постановка проблеми. Розуміння сучасної державної регіональної політики в Україні потребує звернення до історичних передумов формування територіальної організації влади, оскільки її нинішній стан є результатом тривалого й багато-складного розвитку. Українські землі в різні історичні періоди перебували у складі різних державних утворень, кожне з яких мало власну модель адміністративно-територіального устрою, систему публічного адміністрування та особливості взаємодії

між центральною владою і місцевим рівнем. Саме тому еволюція територіальної організації влади в Україні характеризувалася не лінійністю, а постійними інституційними змінами, зумовленими як внутрішніми, так і зовнішніми політико-правовими чинниками. За умов тривалої відсутності власної державності особливого значення набували локальні форми самоорганізації населення, які виконували не лише управлінську, а й суспільно-консолідаційну функцію. У цьому контексті територіальна громада історично виступала важливим осередком соціальної взаємодії, збереження локальної ідентичності та практичної самоорганізації населення. Відтак дослідження генези місцевого самоврядування, його історичних прототипів і форм правового закріплення дає змогу глибше осмислити витоки сучасної моделі територіальної організації влади в Україні. При цьому кожен історичний етап вирізнявся власною специфікою адміністративного поділу, рівнем розвитку місцевого самоврядування та характером співвідношення повноважень центральних і місцевих органів влади.

Стан дослідження проблеми. Проблематика нормативно-правового забезпечення регіонального розвитку в Україні залишається актуальним напрямом наукового аналізу. Адміністративно-правове регулювання у цій сфері виступає важливим інструментом реалізації державної регіональної політики, спрямованим на узгодження інтересів держави, регіонів і територіальних громад. Значний внесок у дослідження питань адміністративно-правового забезпечення регіонального розвитку мають наукові праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, А. В. Баско, О. С. Заржицького, Т. О. Коломосьць, А. Т. Комзюка, О. В. Лопушанської, О. І. Миколенка, Ю. О. Мосенка, С. О. Мосьондза, І. Г. Осьома А. О. Собакаря, О. С. Юніна, О. Н. Ярмиша та інших вчених. Останні мають важливе теоретико-прикладне значення для розвитку науки адміністративного права. Водночас багато важливих фактів та тенденцій розвитку законодавства в згаданій сфері залишилися поза увагою вчених, окреслену проблематику відбито в наукових працях історико-правового дискурсу фрагментарно та епізодично.

Тому публікацією власної розвідки маємо на меті простежити зміни законодавства та правової практики щодо становлення та розвитку державної регіональної політики в Україні на різних історичних етапах.

Виклад основного матеріалу. Процеси європейської інтеграції, поглиблення міждержавної економічної взаємозалежності, а також необхідність подолання диспропорцій у соціально-економічному становищі окремих територій мали помітний вплив на формування політики регіонального розвитку в Україні. Саме усвідомлення того, що ринкові механізми самі по собі не забезпечують збалансованого просторового розвитку, зумовило поступовий перехід від фрагментарних заходів

підтримки депресивних територій до формування цілісної регіональної політики, заснованої на принципах цільового програмування і багаторівневого управління. Зазначені підходи надалі справили суттєвий вплив і на становлення державної регіональної політики в Україні, де питання удосконалення механізмів публічного адміністрування поступово набули статусу одного з ключових напрямів державотворчого розвитку.

До проголошення незалежності України правові передумови сучасної державної регіональної політики формувалися в межах різних моделей територіальної організації влади, що діяли на українських землях у складі інших держав. Їх спільною ознакою було домінування централізованого підходу до управління територіями, за якого адміністративно-територіальні одиниці розглядалися передусім як об'єкти державного управління, а не як самодостатні суб'єкти розвитку. Відповідно, місцеві органи влади або мали обмежений обсяг компетенції, або функціонували в межах жорстко підпорядкованої вертикалі [1].

Історико-правова ретроспектива засвідчує, що на українських землях упродовж тривалого часу співіснували та змінювали одна одну різні моделі територіальної організації влади, у межах яких поступово формувалися окремі елементи місцевого самоврядування. На ранніх етапах такими формами виступали територіальна община, віче, посадництво та інші інститути громадського й земського управління, що забезпечували участь населення у вирішенні локальних справ. У подальшому, в умовах входження українських земель до складу Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Гетьманщини, Російської та Австро-Угорської імперій, територіальне управління розвивалося під впливом різних правових систем, що зумовило багатоваріантність адміністративно-територіальних форм, статусу місцевих органів влади та обсягу їх повноважень. Особливе значення для розвитку самоврядних засад мали магдебурзьке право, діяльність шляхетських сеймиків, земських установ, міських дум, а також козацька полково-сотенна система, у межах якої поєднувалися військово-адміністративні та самоврядні начала. Водночас майже на всіх етапах місцеві інститути залишалися залежними від характеру верховної влади, політичного режиму та ступеня централізації державного управління [2, с. 88–101].

Ключовою тенденцією цього періоду історичного розвитку було постійне співіснування й суперечливе поєднання локальних інститутів самоорганізації населення та жорстко централізованих форм владного управління. Якщо окремі історичні етапи створювали передумови для розширення локальної правосуб'єктності та участі населення у вирішенні питань місцевого значення, то імперський, а згодом радянський періоди, навпаки, посилювали адміністративну підпорядкованість територій центру, звужили реальний зміст самоврядування та перетворили місцеві органи переважно на ланки єдиної владної вертикалі. Саме тому до моменту проголошення незалежності Україна успадкувала не сформовану систему публічного самоврядування, а складний конгломерат історичних традицій локальної самоорганізації та жорстко централізованих управлінських практик. Така спадковість має принципове значення для розуміння витоків сучасної державної регіональної політики, оскільки її становлення було зумовлене не лише потребами поточного реформування, а й необхідністю подолання історично вкорінених деформацій у сфері територіальної організації влади [2, с. 88–101].

У радянський період така модель набула завершеного вигляду: система рад і виконавчих комітетів була інтегрована в єди-

ний механізм державної влади, що виключало реальну правову автономію територій. Це відповідно зумовило успадкування незалежною Україною надмірно централізованої системи територіального управління, реформування якої стало однією з основних передумов становлення державної регіональної політики.

На момент проголошення незалежності України на практиці зберігалася успадкована від радянського періоду високоцентралізована модель організації публічної влади, побудована на жорсткій субординації між союзним, республіканським, регіональним і локальним рівнями управління. Така модель формувалася впродовж тривалого часу й фактично виконувала функцію перехідної форми державного управління, що не лише консервувала адміністративну залежність територій від центру, а й істотно обмежувала становлення дієвого місцевого самоврядування. Її сутнісними ознаками були командно-адміністративний характер управлінського впливу, політична зумовленість діяльності місцевих органів влади, а також їх фактична підконтрольність партійно-державним структурам [3, с. 8–9].

Історико-правовий аналіз дає підстави стверджувати, що витоків українського регіоналізму та первинні елементи реалізації державної регіональної політики слід пов'язувати значно раніше – як із тривалою еволюцією територіальної організації влади на українських землях, так і з розвитком місцевого самоврядування та самоорганізації населення в різні історичні періоди. У новітній історії України відповідні процеси активізувалися фактично одночасно з проголошенням незалежності, коли розбудова власної державності об'єктивно вимагала пошуку нових моделей взаємодії між центром, регіонами та територіальними громадами.

Наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років підготовка до системного оформлення державної регіональної політики стала більш виразною. Важливим кроком у цьому напрямі була урядова діяльність щодо формування мережі регіональних агентств розвитку: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2000 р. № 147-р було затверджено склад Координаційної ради з формування такої мережі, утвореної відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30 липня 1999 р. № 1394 [4]. Того ж року Верховна Рада України постановою від 16 березня 2000 р. № 1567-III ініціювала проведення парламентських слухань на тему «Про основні засади державної регіональної політики», що засвідчило перехід проблематики регіонального розвитку у площину загальнонаціональної політико-правової дискусії. Завершенням цього підготовчого етапу можна вважати Указ Президента України від 13 грудня 2000 р. № 1331/2000 «Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування» [5], який інституційно закріпив потребу координації дій між різними рівнями публічної влади. Відповідно, до прийняття Указу Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 «Про Концепцію державної регіональної політики» в Україні вже було сформовано низку організаційних, консультативних та нормативних передумов для її системного оформлення; сама ж концепція логічно постала не початком, а результатом попереднього етапу еволюції регіонального врядування в умовах незалежної держави.

Саме у 2001–2014 рр. було сформовано основний нормативний каркас державної регіональної політики. Після Концепції 2001 р. вагомим кроком стало прийняття Закону України

«Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. № 2850-IV, який визначив правові та організаційні засади стимулювання розвитку регіонів і подолання депресивності територій. Наступним елементом стало затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, що перевело державну регіональну політику у формат стратегічного планування. Організаційне забезпечення цієї політики посилювалося у 2007 р. утворенням Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, а в 2010 р. – реорганізацією відповідних центральних органів виконавчої влади в Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України.

Наступний етап становлення державної регіональної політики в Україні, який доцільно окреслити хронологічними межами 2015–2020 рр., характеризувався переходом від переважно концептуального й програмного закріплення засад регіонального розвитку країни до формування більш цілісної системи його правового та організаційного забезпечення. Нормативною основою цього етапу стали, з одного боку, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385, а з другого – Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII [6], який уперше на законодавчому рівні системно визначив мету, принципи, пріоритети, суб'єктний склад, механізми фінансування та моніторингу державної регіональної політики. Водночас цей період розвивався у тісному зв'язку з реформою децентралізації, правові передумови якої були закладені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, а також Законом України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII і Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. Саме тому державна регіональна політика в зазначений час набула ознак комплексної внутрішньої політики держави.

Організаційний вимір цього етапу позначився активним пошуком дієвих координаційних форм між органами державної виконавчої влади та місцевим самоврядуванням. Уже в 2015 р. Указом Президента України від 21 квітня 2015 р. № 224/2015 було утворено Раду регіонального розвитку як консультативно-дорадчий орган, а постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714 – Міжвідомчу координаційну комісію з питань регіонального розвитку.

Важливою ознакою 2015–2020 рр. стали також зміни у системі центральних органів виконавчої влади, уповноважених на формування та реалізацію політики у сфері регіонального розвитку. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2019 р. № 829 було започатковано оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, а постановою від 25 вересня 2019 р. № 850 відповідні зміни були відображені в урядових актах, зокрема щодо функціонування Міністерства розвитку громад та територій України. Тим самим було інституційно закріплено зближення регіональної політики, політики розвитку територіальних громад і питань територіальної організації влади в межах компетенції одного профільного центрального органу виконавчої влади. Одночасно відбувалася трансформація президентських консультативно-дорадчих структур: Указом

Президента України від 18 грудня 2019 р. № 909/2019 Раду регіонального розвитку було замінено Радою розвитку громад та територій, що вже на рівні назви відобразило зміщення акценту з регіону як об'єкта державного впливу на громаду як базовий суб'єкт публічного адміністрування.

Період, що розпочався із затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 [7], доцільно визначати як сучасний етап трансформації державної регіональної політики України. Його змістовою особливістю стало поєднання традиційних завдань регіонального розвитку із новими пріоритетами «територіальної згуртованості», підвищення спроможності громад, стійкості регіонів до кризових викликів, а згодом – відновлення територій, що постраждали внаслідок збройної агресії РФ проти України.

Важливою ознакою цього періоду стали також організаційні зміни у системі публічного адміністрування. У 2021 р. Указом Президента України від 4 березня 2021 р. № 89/2021 було затверджено Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президенті України як консультативно-дорадчий механізм узгодження позицій між державою, регіонами та місцевим самоврядуванням. Одночасно відбувалася трансформація профільного центрального органу виконавчої влади: після внесення змін постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2022 р. № 1400 у системі урядового регулювання було закріплено Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, а постановою від 10 вересня 2024 р. № 1049 назву та положення про цей орган було знову змінено, закріпивши модель Міністерства розвитку громад та територій України. Такі зміни відображають пошук більш адекватної інституційної форми реалізації регіональної політики.

Якісне оновлення адміністративно-правового змісту названого виду політики відбулося після прийняття Закону України від 9 липня 2022 р. № 2389-IX, яким було суттєво змінено Закон України «Про засади державної регіональної політики». Унаслідок цих змін державна регіональна політика була безпосередньо поєднана з політикою відновлення регіонів і територій, а її інструментарій істотно розширено. На законодавчому рівні було закріплено нову, тривірневу систему документів стратегічного планування, що охоплює державну стратегію, регіональні стратегії та стратегії розвитку територіальних громад; запроваджено функціональні типи територій, відновлено й уточнено роль агенцій регіонального розвитку, а також введено нові документи планування відновлення і розвитку регіонів та територіальних громад. Показово, що реалізація цих новел потребувала подальшої деталізації на підзаконному рівні, що було забезпечено урядом, зокрема через ухвалення у 2023 р. порядків з питань відновлення та розвитку регіонів і територіальних громад. Отже, саме з 2022 р. державна регіональна політика України остаточно набуває рис не лише політики розвитку, а й політики відновлення, адаптованої до умов воєнного стану.

Загалом формування та розвиток державної регіональної політики в Україні здійснювалися під впливом складних і неоднозначних процесів державотворення, що супроводжувалися трансформацією політико-правових засад функціонування публічної влади, змінами у системі адміністративно-територіального устрою, реформуванням місцевого самоврядування, а також поступовою адаптацією національного законодавства до європейських підходів у сфері територіального розвитку.

У зв'язку з цим особливої ваги набували питання визначення місця і ролі органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів публічного адміністрування у формуванні й реалізації державної регіональної політики, що, своєю чергою, дає можливість виокремити основні історичні періоди її становлення та еволюції, а саме: 1) період зародження інститутів локального самоврядування (ранньодержавний період); 2) імперський період; 3) радянський період; 4) перехідний період становлення державної регіональної політики (1991–2000 рр.); 5) концептуально-інституційний період (2001–2014 рр.); 6) законодавчо-децентралізаційний період (2015–2020 рр.); 7) стратегічно-відновлювальний та євроінтеграційний період (з 2020 р. дотепер).

Висновок. Отже, історико-правовий аналіз засвідчує, що становлення та розвиток державної регіональної політики в Україні відбувалися як процес поступового формування її адміністративно-правового змісту, що охоплює визначення суб'єктів публічного адміністрування, розмежування їх повноважень, закріплення організаційно-правових форм взаємодії між центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У сучасних умовах державна регіональна політика постає не лише як напрям внутрішньої політики сучасної української держави, а і як самостійний об'єкт адміністративно-правового регулювання, розвиток якого пов'язаний із удосконаленням механізмів публічного адміністрування, децентралізацією владних повноважень відповідних суб'єктів, зміцненням інституційної спроможності територіальних громад та наближенням національної моделі врядування до європейських стандартів.

Література:

1. Полянський С. Дунайська стратегія і євроінтеграція України / Європейська правда. 2012. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2012/03/14/7023456/>
2. Степанець І. О. Регіональний вимір територіальної організації влади в Україні. : дис. ... канд. географ. наук. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 228 с.
3. Безена І. Історичні поступки становлення та розвитку регіонального адміністративно-територіального поділу України (1991–2022). Публічне управління та адміністрування. Вісник Дніпровської академії неперервної освіти. 2022. № 1 (2). С. 6–13.
4. Про утворення Координаційної ради з формування мережі регіональних агентств розвитку : постанова Кабінету Міністрів України від 30 липня 1999 р. № 1394. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1394-99-%D0%BF#Text>
5. Про Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування : Указ Президента України від 13 грудня 2000 р. № 1331/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1331/2000#Text>
6. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лютого 2015 року № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/156-19>



Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

7. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

Korenev A. Historical and legal exhibition of the formation and development of state regional policy in Ukraine

Summary. The article provides a historical and legal analysis of the formation and development of state regional policy in Ukraine through the prism of the evolution of the territorial organization of power, local self-government and public administration mechanisms. It is determined that the modern model of state regional policy is the result of a long historical development, within which approaches to the relationship between central government and territories, forms of local self-organization of the population, as well as administrative and legal principles for the functioning of local authorities have changed. The features of the development of the territorial organization of power on Ukrainian lands in different historical periods have been analyzed, in particular in the conditions of the functioning of the territorial community, Magdeburg law, Cossack self-government, imperial and Soviet models of governance. It is established that most historical stages were characterized by the dominance of centralized forms of territorial governance, in which local institutions were mainly considered as elements of the state power vertical. It is substantiated that it was the historically formed centralized system of territorial governance that became one of the prerequisites for the need to reform regional policy after the declaration of independence of Ukraine. It has been determined that the formation and development of state regional policy in Ukraine was carried out under the influence of complex and ambiguous processes of state formation, which were accompanied by the transformation of the political and legal principles of the functioning of public power, changes in the system of administrative and territorial organization, reform of local self-government, as well as the gradual adaptation of national legislation to European approaches in the field of territorial development. Particular attention is paid to the stages of the formation of modern state regional policy of Ukraine. It is concluded that the development of state regional policy in Ukraine took place as a process of gradual formation of its administrative and legal content, associated with the improvement of public administration mechanisms, the delimitation of the competence of government bodies and the strengthening of the institutional capacity of territorial communities.

Key words: state regional policy, regional development, historical and legal analysis, territorial organization of power, local self-government, decentralization, public administration, administrative and legal regulation, territorial communities.

Використання штучного інтелекту. Під час підготовки статті інструменти штучного інтелекту не використовувалися.

Дата першого надходження статті до видання: 30.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 20.08.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 01.10.2026