

Регіональне управління та місцеве самоврядування

УДК 330.351:621.311

Мухін Володимир Анатолійович

здобувач наукового ступеня доктора філософії

Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку

НАН України

Mukhin Volodymyr

Doctor of Philosophy (PhD) Candidate of the

Research Center for Industrial Problems of Development of the

National Academy of Sciences of Ukraine

ORCID: 0009-0002-4993-3605

**ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ І ПІДТРИМКА РОЗВИТКУ
ПРИКОРДОННИХ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ
LEGISLATIVE SUPPORT AND DEVELOPMENT OF UKRAINE'S
BORDER REGIONS**

***Анотація.** Вступ. Загальна політика регіонального розвитку в умовах повоєнного відновлення має охоплювати спектр нормативно-правових актів, стратегій, програм та конкретних проєктів регіонального розвитку, де мають бути прописані основні правові, інституційні, ресурсні аспекти післявоєнного розвитку та відновлення. З огляду на це, особливої актуальності набуває питання законодавчого забезпечення та підтримки розвитку прикордонних регіонів України, які постраждали внаслідок військової агресії та мають специфічні виклики у сфері безпеки, економіки, соціальної стабільності та інфраструктурного відновлення. Східні прикордонні регіони України, зокрема Харківська область, потребують комплексного підходу, який би поєднував заходи*

безпекового характеру з інструментами економічної підтримки та стимулювання розвитку.

Мета. Метою статті є аналіз існуючого законодавчого забезпечення регіонального розвитку та розроблення пропозицій щодо його удосконалення з акцентом на підтримку відновлення саме найбільш постраждалих від війни прикордонних регіонів України.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є нормативно-правові акти у сфері забезпечення і підтримки розвитку прикордонних регіонів України, а також наукові праці, присвячені теоретичним та прикладним дослідженням проблематики регіонального розвитку та відновлення. В процесі написання статті були використані загальнонаукові та спеціальні методи та прийоми, а саме: узагальнення, аналіз та синтез - для визначення вихідної сукупності нормативно-правового забезпечення регулювання регіонального розвитку в Україні; структуризації – для побудови класифікації законодавчого забезпечення економічного розвитку регіонів України; логічного узагальнення результатів – для обґрунтування висновків та рекомендацій дослідження.

Результати. Стаття присвячена поглибленому аналізу існуючого законодавчого забезпечення з проблематики регіонального розвитку та розробці пропозицій щодо його удосконалення з наголосом на підтримку відновлення саме найбільш постраждалих прикордонних регіонів від війни. Визначено структуру законодавчого забезпечення економічного розвитку регіонів України на даний час. Проведено аналіз Конституції України, Бюджетного кодексу України, основних законів України та указів Президента, які стосуються різних аспектів економічного розвитку та відновлення регіонів України. Досліджено засади планування відновлення регіонів та територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України. Проведено аналіз оновленої Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки. Визначено основні недоліки діючого

законодавства України з підтримки розвитку та відновлення прикордонних регіонів України та запропоновано напрями їх усунення у майбутньому періоді.

Перспективи. Подальші наукові дослідження мають бути присвячені поглибленню концептуальних засад оновлення законодавства з підтримка розвитку прикордонних регіонів України, враховуючи специфічні виклики воєнного та післявоєнного періодів. Зокрема перспективними представляються дослідження можливостей посилення зв'язку між безпекою та економічним відновленням на законодавчому рівні, а також розроблення нових підкодів до управління регіональним розвитком.

Ключові слова: регіональний розвиток, регіональна політика, державне управління, прикордонний регіон, Харківська область, нормативно-правове та законодавче забезпечення, проблеми повоєнного відновлення.

Summary. *Introduction.* The overall regional development policy in the context of post-war recovery should encompass a wide range of legislative acts, strategies, programs, and specific regional development projects, which should clearly define the key legal, institutional, and resource aspects of post-war reconstruction and development. In this regard, the issue of legislative support and the promotion of the development of Ukraine's border regions, which have suffered as a result of military aggression and are facing specific challenges in terms of security, economy, social stability, and infrastructure recovery, becomes particularly relevant. The eastern border regions of Ukraine, in particular Kharkiv region, require a comprehensive approach that would combine security measures with tools of economic support and development incentives.

Purpose. The purpose of the article is to analyze the existing legislative

framework for regional development and to develop proposals for its improvement, with a particular focus on supporting the recovery of Ukraine's border regions that have been most affected by the war.

Materials and methods. The materials of this study include legal and regulatory acts in the field of ensuring and supporting the development of Ukraine's border regions, as well as scholarly works devoted to theoretical and applied research on regional development and recovery issues. In the process of writing the article, both general scientific and specialized methods and approaches were used, namely: generalization, analysis, and synthesis — to determine the initial set of legal and regulatory instruments for regional development regulation in Ukraine; structuring — to develop a classification of the legislative framework for the economic development of Ukraine's regions; and logical generalization of results — to substantiate the conclusions and recommendations of the study.

Results. The article is devoted to an in-depth analysis of the existing legislative framework on regional development issues and the development of proposals for its improvement, with an emphasis on supporting the recovery of the border regions most affected by the war. The structure of the current legislative framework for the economic development of Ukraine's regions has been identified. The article analyzes the Constitution of Ukraine, the Budget Code of Ukraine, key laws of Ukraine, and presidential decrees that regulate various aspects of the economic development and recovery of Ukraine's regions. The foundations for planning the recovery of regions and territories affected by armed aggression against Ukraine have been studied. The updated State Regional Development Strategy for 2021–2027 has also been analyzed. The main shortcomings of the current legislation of Ukraine regarding the support for the development and recovery of its border regions have been identified, and directions for their elimination in the future have been proposed.

Discussion. Further research should focus on deepening the conceptual foundations for updating the legislation aimed at supporting the development of Ukraine's border regions, taking into account the specific challenges of the wartime and post-war periods. In particular, promising areas of research include strengthening the linkage between security and economic recovery at the legislative level, as well as developing new approaches to regional development management.

Key words: *regional development, regional policy, public administration, border region, Kharkiv region, legal and regulatory framework, post-war recovery issues.*

Постановка проблеми. Загальна політика регіонального розвитку в умовах повоєнного відновлення має охоплювати спектр нормативно-правових актів, стратегій, програм та конкретних проєктів регіонального розвитку, де мають бути прописані основні правові, інституційні, ресурсні аспекти післявоєнного розвитку та відновлення. З огляду на це, особливої актуальності набуває питання законодавчого забезпечення та підтримки розвитку прикордонних регіонів України, які постраждали внаслідок військової агресії та мають специфічні виклики у сфері безпеки, економіки, соціальної стабільності та інфраструктурного відновлення. Східні прикордонні регіони України, зокрема Харківська область, потребують комплексного підходу, який би поєднував заходи безпекового характеру з інструментами економічної підтримки та стимулювання розвитку. Їх стратегічне значення полягає у відродженні та посиленні соціально-економічного потенціалу для формування нових логістичних ланцюгів, відновлення виробничих потужностей, створення робочих місць та стабілізації демографічної ситуації. На сьогодні у діючому законодавстві з питань розвитку прикордонних регіонів спостерігається ряд недоліків, які не дозволяють повною мірою враховувати специфіку їх

розвитку у воєнному та повоєнному періодах, специфічні проблеми з втрати інвестиційної привабливості тощо. Відсутність чітких правових механізмів для стимулювання інвестицій, відновлення економічної активності, компенсації втрат та розвитку територіального співробітництва ускладнює процес повоєнного відновлення таких регіонів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні публікації з проблематики регіонального розвитку висвітлюють такі важливі проблеми, як моделювання сценаріїв успішного повоєнного відновлення за відповідними механізмами: О. Бородіна, В. Ляшенко [1]; узагальнення сучасних викликів регіонального розвитку: О. Джигора [2], Г. Дугінець, Н. Колодко [3] та ін. Пошук шляхів зміцнення регіональної стійкості та можливостей регіонів відновлюватися висвітлені в роботах М. Кизима [4], U. Neumann [5]. Разом з тим, проблеми удосконалення законодавчого забезпечення державної підтримки розвитку прикордонних регіонів України, зважаючи на їх актуальність, потребують додаткової уваги.

Метою статті є аналіз існуючого законодавчого забезпечення регіонального розвитку та розроблення пропозицій щодо його удосконалення з акцентом на підтримку відновлення саме найбільш постраждалих від війни прикордонних регіонів України.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є нормативно-правові акти у сфері забезпечення і підтримки розвитку прикордонних регіонів України, а також наукові праці, присвячені теоретичним та прикладним дослідженням проблематики регіонального розвитку та відновлення. В процесі написання статті були використані загальнонаукові та спеціальні методи та прийоми, а саме: узагальнення, аналіз та синтез для визначення вихідної сукупності нормативно-правового забезпечення регулювання регіонального розвитку в Україні; структуризації – для побудови класифікації законодавчого забезпечення економічного розвитку

регіонів України; логічного узагальнення результатів – для обґрунтування висновків та рекомендацій дослідження.

Виклад основного матеріалу. До базових законодавчих актів, які регулюють питання регіонального розвитку, належить Конституція України, ст. 132 якої гарантує збалансований соціально-економічний розвиток регіонів, ст. 143 передбачає делегування повноважень органам місцевого самоврядування у сфері місцевого розвитку, ст. 92 визначає, що засади регіонального розвитку встановлюються законами. В цілому Конституція України закріплює принципи територіальної цілісності, гарантії рівного розвитку регіонів, права громадян на безпечне середовище проживання [6].

Бюджетний кодекс України [7] регулює регулювання бюджетної системи України, зокрема її структуру, принципи та правові засади функціонування, а також міжбюджетні відносини. Бюджетний кодекс України впливає на регіональний розвиток через визначення розподілу коштів між різними рівнями бюджетів, включаючи державний бюджет, обласні, районні, місцеві. Бюджетний кодекс визначає розмір та використання коштів Державного фонду регіонального розвитку, з якого спрямовується фінансування проектів регіонального розвитку. Даний документ визначає також пропорції розподілу коштів між державним, обласним та місцевими бюджетами, впливаючи на фінансову забезпеченість регіонів, міжбюджетні трансферти. Кодекс надає місцевому самоврядуванню право на самостійне управління коштами, що дозволяє регіонам розвиватись в залежності від їхніх потреб та можливостей [7].

Основними законами України, які регулюють різні аспекти регіонального розвитку, є такі: «Про стимулювання розвитку регіонів» [8], «Про засади державної регіональної політики» [9], «Про місцеве самоврядування в Україні» [10], «Про місцеві державні адміністрації» [11].

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» визначає правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів та подолання депресивності територій [8]. В ньому визначається, що стимулювання розвитку регіонів представляє собою комплекс заходів, включно з правовими, організаційними, науковими та фінансовими, що має на меті досягнення сталого розвитку регіонів в рамках задоволення економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, а також максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому [8].

Закон [9] було оновлено з урахуванням реалій війни та необхідності повоєнного відновлення. Наприклад, введено новий термін «відновлення регіонів і територій, що постраждали внаслідок збройної агресії проти України», у формулювання мети державної регіональної політики додано «створення безпечних умов» та ін. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. В цілому система термінів та понять, представлена в даному законі, описує складові механізму, згідно з яким територіальні громади різними шляхами, безпосередньо або через створені ними органи, здійснюють управління справами місцевого значення.

Закон [11] визначає модель взаємодії між центром та територіями в рамках забезпечення реалізації загальної державної політики регіонального розвитку. При цьому централізована процедура призначення голів місцевих державних адміністрацій суперечить визначеній у Європейській хартії місцевого самоврядування орієнтації на максимальну децентралізацію місцевого самоуправління.

Постанова КМУ «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки» [12] є найбільш базовою з точки зору реалій регіонального розвитку у воєнному періоді. Актуалізація Державної стратегії регіонального розвитку викликана необхідністю подолання наслідків повномасштабної агресії, що триває з 2022 р., набуття Україною статусу кандидата на членство в ЄС та рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку тощо [12]. Документ визначає основні тенденції та проблеми регіонального розвитку в сферах економіки та суспільства.

Проведений аналіз дозволив дійти висновку, що в цілому законодавче забезпечення розвитку та відновлення прикордонних регіонів України розроблено й періодично оновлюється, а основними його недоліками є такі (табл. 1).

Таблиця 1

Основні недоліки діючого законодавства України з підтримки розвитку та відновлення прикордонних регіонів України та напрями їх усунення

Недолік	Зміст недоліку	Напрями усунення
Відсутність єдиного стратегічного бачення прикордонних регіонів	Закони та укази не об'єднані у стратегічну рамку розвитку прикордонних регіонів. Немає цільової державної програми з урахуванням безпеки, демографії, міграції	Розробити Державну стратегію розвитку прикордонних регіонів з урахуванням воєнного та післявоєнного періоду
Колізії розподілу повноважень між різними рівнями влади	Закони України «Про Місцеві державні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування» дублюють функції. Немає чіткої моделі управління в умовах воєнного стану, військових адміністрацій	В рамках інституційної реформи здійснити розмежування повноважень та гармонізувати відповідне законодавство
Не враховується фінансова неспроможність громад	Фінансова автономія є формальною і на практиці не працює. Прикордонні громади втратили ПДФО, бізнес, інфраструктуру, що потребує компенсації	Запровадити державні стабілізаційні фонди, компенсаційні субвенції, спрощене фінансування для прикордонних ОТГ

Недостатня адаптація законодавства до умов воєнного та післявоєнного періоду	Відсутній єдиний механізм гнучкого реагування та адаптації. Закони не враховують специфіку деокупованих, зруйнованих, небезпечних територій. Також ще не прописані механізми післявоєнного реагування	Оновити законодавство шляхом внесення відповідних розділів щодо управління в умовах війни, окупації, відновлення
Недостатня інтеграція з європейськими програмами	Східні прикордонні слабо включені в європейські програми міжрегіонального співробітництва	На національному рівні створити орган (платформу) з інтеграції в єврофонди, розробити пріоритети участі для прикордонних регіонів
Недостатній моніторинг виконання вимог законодавства	Укази часто мають декларативний характер без чіткої системи контролю, оцінки впливу чи бюджету виконання	Розробити механізм моніторингу виконання НПА та систему звітності. Доцільно публікувати щорічні оцінки результатів у прикордонних регіонах
Не враховується дефіцит кадрів у прикордонних громадах східних регіонів	Оскільки через війну громади втратили фахівців, стає проблемою підготувати проекти, вести документацію, звітувати по грантах тощо	Запровадити державну програму підготовки та підтримки кадрів у прикордонних регіонах

Джерело: розроблено автором на основі [6-12]

Висновки і перспективи подальших досліджень. Таким чином, на даному етапі функціонування України та її спротиву збройній агресії недоліки діючого законодавства України не дають можливості максимально ефективно підтримувати розвиток та відновлення прикордонних регіонів України, враховуючи їх специфічне становище. Подальші наукові дослідження мають бути присвячені поглибленню концептуальних засад оновлення законодавства з підтримка розвитку прикордонних регіонів України, враховуючи специфічні виклики воєнного та післявоєнного періодів. Зокрема перспективними представляються дослідження можливостей посилення зв'язку між безпекою та економічним відновленням на законодавчому рівні, а також розроблення нових підкодів до управління регіональним розвитком.

Література

1. Бородіна О., Ляшенко В. Повоєнне відновлення економіки: світовий досвід та спроба його адаптації для України. *Вісник економічної науки України*. 2022. № 1 (42). С. 121-134.
2. Джигора О. М. Сучасні виклики та загрози регіонального розвитку, напрями їх подолання. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Економіка»*. 2020. № 2 (56). С. 70-80.
3. Дугінець Г., Колодко Н. Економічне відновлення та розвиток країн після збройних конфліктів: досвід для України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. Серія. Економічні науки*. 2023. № 5. С. 46-65.
4. Кизим М. О., Хаустова В. Є., Юденко Є. В. Концептуальні засади інституційно-інструментального забезпечення розбудови резильєнтної економіки України. *Проблеми економіки*. 2024. № 4. С. 221–234.
5. Neumann U. Digital transformation, employment change and the adaptation of regions in Germany. *Structural Change and Economic Dynamics*. 2025. Vol. 73. P. 37-50. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2024.12.014>.
6. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.07.2025).
7. Бюджетний Кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 10.07.2025).
8. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> (дата звернення: 11.07.2025).
9. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.05.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> (дата звернення: 09.07.2025).

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 11.07.2025).

11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1998 № 586-XIV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 11.07.2025).

12. Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2024 р. № 940. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 08.07.2025).

References

1. Borodina, O. A., Liashenko, V. I. (2022). Povoienne vidnovlennia ekonomiky: svitovyi dosvid ta sprobа yoho adaptatsii dlia Ukrainy [Post-War Economic Recovery: World Experience and Attempt to Adapt it for Ukraine]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*. № 1. pp. 121-134 [in Ukrainian].

2. Dzhyhora, O. M. (2020). Suchasni vyklyky ta zahrozy rehionalnoho rozvytku, napriamy yikh podolannia [Modern Challenges and Threats to Regional Development, Directions for Overcoming Them]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho universytetu. Seriiа «Ekonomika»*. № 2. pp. 70-80 [in Ukrainian].

3. Duhinets, H., Kolodko, N. (2023). Ekonomichne vidnovlennia ta rozvytok krain pislia zbroinykh konfliktiv: dosvid dlia Ukrainy [Economic Recovery and Development of Countries after Armed Conflicts: Experience for Ukraine]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo. Seriiа «Ekonomichni nauky»*. № 5. pp. 46-65 [in Ukrainian].

4. Kyzym, M. O., Khaustova, V. Ye., Yudenko, Ye. V. (2024). Kontseptualni zasady instytutsiino-instrumentalnoho zabezpechennia rozbudovy rezylentnoi ekonomiky Ukrainy [Conceptual Principles of Institutional and

Instrumental Support for Building a Resilient Economy of Ukraine]. *Problemy ekonomiky*. № 4. pp. 221–234 [in Ukrainian].

5. Neumann U. (2025). Digital transformation, employment change and the adaptation of regions in Germany. *Structural Change and Economic Dynamics*. Vol. 73. pp. 37-50.

6. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 No. 254k/96-VR [Constitution of Ukraine of June 28, 1996 No. 254k/96-VR]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

7. Biudzhetni Kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2010, No. 50–51, Art. 572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].

8. Pro stymuliuvannia rozvytku rehioniv: Zakon Ukrainy vid 08.09.2005 No. 2850-IV [On Stimulating Regional Development: Law of Ukraine of September 8, 2005 No. 2850-IV]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2850-15> [in Ukrainian].

9. Pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky: Zakon Ukrainy vid 05.05.2015 No. 156-VIII [On the Principles of State Regional Policy: Law of Ukraine of May 5, 2015 No. 156-VIII]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19#Text> [in Ukrainian].

10. Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 No. 280/97-VR [On Local Self-Government in Ukraine: Law of Ukraine of May 21, 1997 No. 280/97-VR]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

11. Pro mistsevi derzhavni administratsii: Zakon Ukrainy vid 09.04.1998 No. 586-XIV [On Local State Administrations: Law of Ukraine of April 9, 1998 No. 586-XIV]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14> [in Ukrainian].

12. Pro vnesennia zmin do Derzhavnoi stratehii rehionalnoho rozvytku na 2021–2027 roky: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.08.2024 No. 940 [On Amendments to the State Regional Development Strategy for 2021–2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of August 13, 2024 No. 940]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].