

## **ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ ВИМІР**

**Микитась Микола Якович**

*здобувач кафедри конституційного та адміністративного права  
Запорізький національний університет  
м. Запоріжжя, Україна*

Проблематика адміністративно-правового забезпечення відновлення зруйнованої інфраструктури у ХХІ столітті постає однією з найгостріших тем публічно-правового дискурсу, що зумовлено безпрецедентними масштабами руйнувань, завданих Україні внаслідок збройної агресії російської федерації. Водночас потреба у державному регулюванні процесів відбудови – організаційних, фінансових, управлінських – не є феноменом, притаманним виключно сучасному етапу історії. Вона має глибоке історичне коріння, що сформувалося під впливом суспільних трансформацій, зміни політичних режимів і руйнівних воєнних подій, які неодноразово ставили перед державою завдання масштабного відтворення матеріальних основ суспільного розвитку.

Теоретичне осмислення еволюції підходів до відбудови інфраструктури є ключовою передумовою формування сучасної моделі адміністративно-правового регулювання. Аналіз історичних практик дозволяє простежити закономірності розвитку механізмів управління відновлювальними процесами, оцінити ефективність правових інструментів та виокремити ті елементи, які підлягають адаптації у контексті сьогоденних викликів. Особливого значення набуває порівняльний аналіз трьох етапів: повоєнних практик ХХ століття, радянської системи централізованого планування та адміністративно-правового становлення незалежної України, адже саме вони формують методологічний фундамент для сучасної моделі публічного управління відновленням.

У межах подальшого викладу увага буде зосереджена на послідовному аналізі історико-правової еволюції державних підходів до відновлення інфраструктури.

### *1. Дорадянський період та доба НЕП*

Початок ХХ століття ознаменувався руйнівними наслідками Першої світової війни та громадянського протистояння, що призвели до колапсу промислового виробництва: у 1920 р. воно становило близько 10 % довоєнного рівня. З метою стабілізації економіки радянська влада

відмовилася від політики «воєнного комунізму» та запровадила нову економічну політику (НЕП), покликану запустити відновлення народного господарства.

Адміністративно-правові заходи цього етапу були спрямовані на пом'якшення державного контролю та легалізацію ринкових елементів: дозвіл приватної торгівлі, оренда підприємств приватним суб'єктам, вільний обіг сільськогосподарської продукції після сплати податку. Внаслідок цього відбулося поживлення виробництва та торгівлі, що стало фактично першим правовим відновлювальним механізмом після руйнівної війни. Однак наприкінці 1920-х НЕП був згорнутий, поступившись місцем командно-адміністративній моделі [1].

## *2. Повоєнна відбудова після Другої світової війни*

Друга світова війна спричинила тотальні руйнування – інфраструктура, промисловість, житловий фонд були майже повністю знищені. Відбудовчий період 1945–1950-х років відзначався тотальною централізацією та директивним управлінням. Четверта п'ятирічка (1946–1950) заклала правові рамки для відновлення промисловості, зосередивши близько 80 % інвестицій у важкому секторі та енергетиці [2].

Адміністративно-правове забезпечення мало характер мобілізаційної економіки: трудова повинність, планове розподілення ресурсів, централізоване управління будівництвом і реконструкцією. СРСР відмовився від плану Маршала, здійснюючи відбудову виключно власними силами. Уже у 1950 р. промислове виробництво перевищило довоєнний рівень, що формально свідчило про успішність механізму, хоча ціною цього стали колосальні соціальні втрати та голод 1946–1947 рр. [2].

Таким чином, радянська модель відбудови базувалась на жорстких адміністративно-правових режимах централізації, мобілізації та ресурсної концентрації, що забезпечило швидку індустріальну реконструкцію, але не враховувало гуманітарних та структурних ризиків.

## *3. Розвиток у повоєнні десятиліття: еволюція від планового відновлення до системного занепаду моделі*

У другій половині ХХ століття поняття «відновлення» поступово трансформувалося з характеристики повоєнного фізичного відтворення інфраструктури у категорію, що переважно відображала процеси економічної реструктуризації та реформування управлінської системи. Оскільки після 1950-х років Україна не зазнавала прямих воєнних руйнувань, домінуючим вектором державної політики стала модернізація народного господарства, що забезпечувалася насамперед правовими механізмами планового розвитку. Йдеться про міжчасові реформи структури управління – від децентралізації у формі раднаргоспів (1957 р.) до зворотної централізації у 1960-х роках, що свідчило про пошук оптимальної моделі розподілу владних і виконавчих функцій [3].

У цей період сформувалася низка інституційних рис адміністративно-правової моделі відновлення, характерних для радянського державного устрою: директивне планування, галузева регламентація, мобілізаційний характер економіки та пріоритет публічних інтересів над приватними. Проте вже у 1980-х роках окреслилася межа функціональної дієздатності командно-адміністративної моделі: відсутність гнучкого правового механізму реагування на нові виклики, інноваційна стагнація та дефіцит фінансових стимулів призвели до системної управлінської втоми.

Вершиною кризи стала Чорнобильська катастрофа 1986 року – подія, яка фактично продемонструвала неготовність радянської моделі до управління надзвичайними ситуаціями. Бюрократична замкненість вертикалі влади зумовила приховування інформації про масштаби аварії, відсутність міжвідомчої взаємодії спричинила хаотичну евакуацію, а нормативна неврегульованість проявилася у браку процедур мобілізації ресурсів та допомоги населенню. Інформаційна закритість, що була інституційною нормою радянської системи, фактично унеможливила оперативне реагування та загострила гуманітарні наслідки катастрофи [4, с. 513].

Такий досвід виявив критичні недоліки механізму відновлення в умовах кризи, підірвав довіру суспільства до державних інститутів і сформував передумови для зміни адміністративно-правової парадигми. Паралельно розгорталася економічна деградація: темпи інноваційного розвитку падали, планові механізми втрачали ефективність, а централізований розподіл ресурсів гальмував технологічне оновлення та диверсифікацію виробництва. У 1980-х роках система досягла межі своєї конструктивності – модель, яка свого часу забезпечила масштабну післявоєнну відбудову, виявилась неспроможною адаптуватися до нових умов розвитку.

Отже, кінець 1980-х років став періодом вичерпання радянського командно-правового підходу до відновлення, що закономірно призвело до руйнування старих управлінських конструкцій та підготувало підґрунтя для трансформацій незалежної України.

#### *4. Адміністративно-правові аспекти відновлення в незалежній Україні*

Після проголошення незалежності у 1991 році Україна опинилася не в ситуації фізичної руїни, а в умовах глибокої системної трансформації – руйнування планової економічної моделі та формування державних інститутів. Відновлення цього періоду мало політико-правовий характер і передбачало створення механізмів державного (публічного) управління, прийняття базових законів про державну службу, місцеве самоврядування, перерозподіл владних повноважень від союзних структур до національних. Економічне «оздоровлення» здійснювалося через запровадження ринкових механізмів: приватизацію державного

майна, лібералізацію цін, реформу оподаткування. Хоча термін «відновлення» прямо не застосовувався, по суті це був етап масштабного відтворення економічної системи у нових правових рамках.

Починаючи з кінця 1990-х років, Україна зіткнулася із необхідністю реагування на локальні катастрофи, що додало поняттю «відновлення» прикладного змісту. Повені 1998 та 2001 років у Закарпатті зруйнували житловий фонд, транспортну та енергетичну інфраструктуру, що вимагало вироблення нового правового алгоритму дій. У відповідь держава: розробила цільові програми ліквідації наслідків стихійних лих та порядку виділення фінансування; створила міжвідомчі комісії, відповідальні за координацію органів влади та суб'єктів господарювання; запровадила спеціальні правові режими спрощеного управління в зонах катастроф; почала формувати інституційну модель страхового захисту об'єктів інфраструктури [5, с. 7].

Накопичений досвід став основою для інституціоналізації законодавства про реагування на надзвичайні ситуації. Прийняття Закону України «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000) [6], Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000) [7], формування Державної ТЕБ служби з надзвичайних ситуацій та Міжвідомчих комісій ТЕБ та НС означали становлення спеціального правового режиму – режиму відновлення після надзвичайної ситуації. Саме цей період заклав нормативно-інституційні основи сучасної моделі реагування та реконструкції, яка сьогодні є ключовою складовою відбудовчої політики України.

##### *5. Відновлювальні процеси в умовах російсько-української війни (з 2014 р.)*

З 2014 року Україна вступила у нову фазу історичного розвитку, позначену збройною агресією російської федерації та частковою окупацією територій. Воєнні події, що розпочалися з анексії АР Крим і переросли у затяжний конфлікт на Донбасі, спричинили масштабні людські втрати та руйнацію значної частини інфраструктури. Було пошкоджено промислові об'єкти, транспортні вузли, системи енергопостачання та водозабезпечення, соціальну інфраструктуру й житловий фонд. Одним із найвагоміших наслідків стали масові внутрішні переміщення населення, що потребували створення окремого правового режиму соціального захисту та реінтеграції.

У відповідь на воєнну кризу держава розпочала побудову нової моделі адміністративно-правового забезпечення відновлення, що передбачала інституційне переорієнтування публічної влади та формування нормативних механізмів оперативного реагування. Постановою КМУ від 10.09.2014 № 442 було створено Державну агенцію з питань відновлення Донбасу [8] – перший спеціалізований орган, покликаний координувати відбудову територій, відновлення

базових сервісів та міжнародне партнерство. У подальшому, з огляду на масштабність викликів, у квітні 2016 р. на основі дотичних структур сформовано Міністерство з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб України (МінТОТ) [9]. Йому було надано комплексні повноваження у сфері відновлення пошкодженої інфраструктури, реінтеграції окупованих територій, захисту прав ВПО, регіональної політики та гуманітарного реагування. Йшлося про інституційний перехід від фрагментарних заходів до системної публічної політики відновлення.

Розгортання інституційної структури супроводжувалося нормативним оформленням відбудовчих процесів. Важливим кроком стало затвердження постановою КМУ від 13.12.2017 № 1071 Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [10] – першого цілісного адміністративно-правового документа, який визначив стратегічні напрями реконструкції. Його положення охоплювали відновлення критичної інфраструктури, розвиток соціальних послуг, зайнятість, підтримку бізнесу, гуманітарну допомогу, розмінування та створення умов для майбутньої реінтеграції територій. Принципово важливим елементом стали механізми реалізації – бюджетні субвенції, міжнародне фінансування, конкурсне проектування, що закріплювали правові методи відновлення.

Водночас у правове поле впроваджувався елемент децентралізації: стратегічне управління залишалося на рівні центрального уряду, тоді як реалізація проєктів передавалася органам місцевого самоврядування. Така модель забезпечила швидкість, адаптивність і врахування локальних потреб. Цільові субвенції з державного бюджету закріпили фінансовий механізм, що гарантував можливість відбудови на місцях.

#### *6. Повномасштабна фаза агресії РФ*

Повномасштабне вторгнення 24.02.2022 радикально змінило масштаби, характер і правовий формат відновлювальної політики. Руйнування охопили тисячі об'єктів інфраструктури, житла, промисловості, енергетики та критичних систем життєзабезпечення. Відбудова стала загальнонаціональним завданням публічної влади й вимагала формування багаторівневої адміністративно-правової моделі – одночасно оперативної та стратегічної.

У квітні 2022 року указом Президента № 266/2022 утворено Національну раду з відновлення України [11] – міжвідомчий орган найвищого рівня, що сформував архітектуру планування післявоєнного розвитку. У складі Нацради об'єднано керівництво виконавчої влади, парламенту та експертне середовище, що забезпечило формування комплексного бачення реформ і відбудови.

Паралельно держава реформувала управлінську інфраструктуру. У січні 2023 р. створено Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, що об'єднало функції «Укравтодору» та

Агентства інфраструктурних проєктів [12]. Агентство отримало мандат на планування, реалізацію та моніторинг інфраструктурних проєктів на всій території країни. Координацію його діяльності забезпечив Міністр розвитку громад та інфраструктури – поєднання політичного й виконавчого центру управління дозволило вибудувати швидко ієрархію реагування.

Значного розвитку набуло нормативне регулювання постраждалого житла та майна. Закон України № 2923-IX «Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України, та Державний реєстр майна, пошкодженого та знищеного внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України» [13] сформував юридичні підстави відшкодування збитків громадянам, а програма «Відновлення» [14] стала цифровим механізмом фінансування ремонтів і реконструкції. Одночасно було спрощено процедури закупівель і ліцензування, а для об'єктів критичної інфраструктури – встановлено спеціальні режими відбудови.

Таким чином, модель адміністративно-правового забезпечення відновлення в умовах повномасштабної агресії функціонує як багаторівнева система із синхронізацією нормативного, організаційного та операційного компонентів. Вона поєднує стратегічне управління та децентралізовану реалізацію, державну координацію та партнерство з міжнародними інституціями, кризове реагування й довгострокове реформування.

Узагальнюючи результати проведеного історико-правового аналізу, можна констатувати, що еволюція адміністративно-правового забезпечення відновлювальних процесів в Україні є відображенням трансформації самої держави, її управлінської парадигми та соціально-економічної моделі. Від директивного післявоєнного механізму, заснованого на мобілізації ресурсів та жорсткій централізації прийняття рішень, до сучасної системи, що базується на принципах правової визначеності, багаторівневого управління, децентралізації, цифровізації та залучення суспільства – простежується чітка зміна філософії державного реагування на руйнацію та кризи. Такі зміни були спричинені як історичними чинниками, так і необхідністю адаптації до нових викликів, зокрема воєнних, техногенних і соціальних.

Сучасна модель відновлення, сформована у відповідь на російську агресію, демонструє якісно інший рівень адміністративно-правової організації: від оперативних надзвичайних заходів до стратегічного планування.

Таким чином, відновлення України постає не просто як технічне відтворення зруйнованого, а як системний правовий процес, у межах

якого держава формує механізми координації, розподілу ресурсів, захисту прав осіб, управління ризиками й забезпечення стійкості до майбутніх загроз.

### Література:

1. Українська СРР в умовах нової економічної політики (1921–1928 рр.) [Електронний ресурс]. Електронна бібліотека Луцького національного технічного університету. URL: [https://elib.lntu.edu.ua/sites/default/files/elib\\_upload/%D0%95%D0%9D%D0%9F/page12.html#:~:text.](https://elib.lntu.edu.ua/sites/default/files/elib_upload/%D0%95%D0%9D%D0%9F/page12.html#:~:text=)

2. Україна після Другої світової війни, 1945 – на початку 1950-х рр.: Лекція 27 [Електронний ресурс]. EdEra. URL: <https://ed-era.com/projects/znohistory/m6/127>.

3. Україна в перші повоєнні роки (1945–1953 рр.) [Електронний ресурс]. Історична освіта в ДДПУ. URL: <https://historiesdoteducation.wordpress.com/%D0%B3%D0%BE%D1%82%D1%83%D1%94>.

4. Дутчак В. Ф. Правові засади державної політики щодо відродження господарської діяльності на території Чорнобильської катастрофи. Актуальні проблеми держави і права. Вип. 69. С. 511–517. URL: <http://www.apdp.in.ua/v69/79.pdf>.

5. Коваль Я. В. Катастрофічні паводки в Карпатах і напрямки запобігання їм. Наукові праці Лісівничої академії наук України. Львів: РВВ НЛТУ України, 2008. Вип. 6. С. 1–11. URL: <https://fasu.nltu.edu.ua/index.php/nplanu/article/view/560/452>.

6. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: Закон України від 08 липня 2000 р. № 1809-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1809-14#Text>.

7. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.

8. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. № 442. Київ, 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>.

9. Кабінет Міністрів України. Постанова «Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» від 8 червня 2016 р. № 376. Київ, 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#Text>.

10. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України» від 13 грудня 2017 р. № 1071. Київ, 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-%D0%BF#Text>.

11. Президент України. Указ «Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни» від 21 квітня 2022 р. № 266/2022. Київ, 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>.

12. Прем'єр-міністр: Уряд утворив Держагентство відновлення та розвитку інфраструктури України. Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України. 13.01.2023. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-uriad-utvoryv-derzhahentstvo-vidnovlennia-ta-rozvytku-infrastruktury-ukrainy>.

13. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна...: Закон України від 20 березня 2023 р. № 2923-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20#Text>.

14. Кабінет Міністрів України. Постанова «Про затвердження Порядку надання компенсації для відновлення окремих категорій об'єктів нерухомого майна... з використанням електронної публічної послуги «еВідновлення»» від 21 квітня 2023 р. № 381. Київ, 2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-2023-%D0%BF#Text>.

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-452-1-177>

## **ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ: ЗМІСТ І ОСОБЛИВОСТІ**

**Кисько Артем Іванович**

*кандидат юридичних наук,*

*доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності  
та інформаційної безпеки факультету № 3,*

*Донецький державний університет внутрішніх справ  
м. Кропивницький, Україна*

Правовідносини виникають на основі юридичних норм, установлених і гарантованих державою, та завжди характеризуються динамічністю, тобто здатністю змінюватися відповідно до розвитку суспільства. З одного боку, правовідносини є засобом правового впливу, що сприяє врегулюванню суспільних процесів, а з іншого – вони є результатом такого впливу, виражаючи узгодженість між волею держави і поведінкою її громадян. Саме тому право виступає не лише формальним регулятором, а й механізмом упорядкування соціальних зв'язків, забезпечуючи передбачуваність і стабільність у сфері публічного управління, з одного боку, вони є засобом правового впливу