

визначеності, справедливості, пропорційності, а також на презумпції правомірності рішень платника податків. У поєднанні з сучасними антизловживальними інструментами (GAAR, тест ділової мети, доктрина економічної сутності) це дозволяє нейтралізувати «дефектний» вимір конкуренції норм, водночас зберігаючи її потенціал як засобу гнучкого й справедливого податкового регулювання.

#### **Література:**

1. Постанова Верховного Суду від 19.04.2022 р. у справі № 816/687/16. URL: [https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro\\_sud/rishennya\\_sud\\_palat/palata\\_19\\_04\\_01\\_2022\\_816\\_687\\_16](https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/rishennya_sud_palat/palata_19_04_01_2022_816_687_16)

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України: Закон України № 1621-VII від 31.07.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1621-18#Text>

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-501-6-141>

## **ВІДНОВЛЕННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПОНЯТТЯ, СТРУКТУРА, ОЗНАКИ**

**Микитась Микола Якович**

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

У контексті сучасних безпекових викликів, насамперед збройної агресії РФ проти України, відновлення інфраструктури постає одним із визначальних пріоритетів державної політики та адміністративно-правового регулювання. Масштабні руйнування життєво важливих систем, критичних об'єктів та транспортно-логістичних вузлів загрожують функціонуванню держави, стабільності економіки та соціальному порядку, тому процеси відбудови потребують системного наукового осмислення та нормативної впорядкованості.

Під відновленням інфраструктури слід розуміти комплекс організаційно-інженерних, будівельно-ремонтних та управлінських заходів, спрямованих на повернення об'єкта до працездатного або покращеного стану. У правовій площині воно охоплює реконструкцію, ремонт, нове будівництво, модернізацію, забезпечення безпеки та

функціональності об'єктів. Такий процес має тривалий характер, потребує значних ресурсів, планування, координації та контролю з боку публічної адміністрації, яка здійснює регуляторні, програмні, фінансові та проектні функції.

Як слушно зазначає І. Зозуля, відновлення інфраструктури, зруйнованої внаслідок воєнних дій, спрямоване на ремонт і реконструкцію пошкоджених об'єктів. Цей процес є тривалим і вимагає значних ресурсів та інвестицій. [1, с. 94]. Таким чином, відновлення інфраструктури не може розглядатися як одномоментна чи реактивна дія – це структурована і тривала управлінська діяльність, що охоплює як технічні, так і правові, фінансові, інституційні механізми.

Важливо чітко відмежовувати поняття «відновлення інфраструктури» від суміжних категорій, зокрема від ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Ліквідаційні заходи мають зазвичай екстрений, оперативний характер, їх метою є мінімізація безпосередніх загроз життю та здоров'ю людей, забезпечення тимчасового функціонування критичних систем. Натомість відновлення передбачає планове, поетапне, системне повернення інфраструктурних об'єктів до повноцінної функціональності, з урахуванням сучасних стандартів, вимог безпеки та перспектив розвитку.

І. Зозуля справедливо наголошує, що ліквідація наслідків спричиненого воєнними діями руйнування інфраструктури носить короткостроковий характер і орієнтована на забезпечення безпеки, в той час як відновлення є тривалою діяльністю, спрямованою на відновлення функцій інфраструктури [1, с. 95]. У цьому контексті відновлення слід вважати наступною фазою кризового реагування, орієнтованою на реінтеграцію зруйнованих елементів у функціональну систему публічної інфраструктури.

З огляду на предмет дослідження, слід уточнити, що термін «інфраструктура» у цьому дослідженні вживається в розумінні критичної інфраструктури.

У відповідності до ст. 1 Закону України «Про критичну інфраструктуру» критичною інфраструктурою є сукупність об'єктів критичної інфраструктури. Об'єктами критичної інфраструктури є об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам [2].

Іншими словами, об'єктами критичної інфраструктури є сукупність об'єктів, систем, мереж і послуг, порушення функціонування яких створює загрозу національній безпеці, суспільному порядку, життю і здоров'ю громадян. До них належать: транспортні вузли, енергетичні

системи, об'єкти водопостачання, зв'язку, охорони здоров'я, освіти, а також об'єкти житлово-комунального господарства. В умовах збройного конфлікту саме ці об'єкти стають цілями для вогневого ураження або навмисного знищення, що перетворює проблему їх захисту й відновлення на питання публічного порядку та державної безпеки.

Руйнування критичних мереж спричиняє економічні, соціальні та екологічні втрати, порушує доступ до базових послуг і послаблює стійкість держави. Відтак відновлення інфраструктури розглядається не лише як технічний процес, а як комплексний механізм реінтеграції державного простору, відновлення управлінських зв'язків та забезпечення прав людини.

Водночас масштабність руйнувань, брак ресурсів, складність міжвідомчої координації та прогалини у законодавстві виявили потребу у формуванні цілісного адміністративно-правового підходу до відбудови України. Відсутність уніфікованого понятійного апарату, стандартів планування й реалізації робіт ускладнює ефективну діяльність публічної адміністрації.

Отже, актуальним є вироблення чітких правових дефініцій та концептуальних засад регулювання, що визначатимуть відновлення інфраструктури як самостійний об'єкт адміністративно-правового впливу, важливий для збереження національної безпеки, розвитку держави та забезпечення суспільного добробуту України.

У цьому контексті відновлення інфраструктури як правова категорія постає передусім як діяльність уповноважених публічно-правових суб'єктів – передусім органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спеціально створених агентств, а також, у межах делегованих повноважень, підприємств, установ і організацій – щодо комплексного планування, організації та реалізації заходів з ремонту, реконструкції та модернізації інфраструктурних об'єктів, які були пошкоджені або знищені внаслідок надзвичайних подій, насамперед воєнного характеру. Головною метою такої діяльності є забезпечення відновлення функціональності об'єктів, їх безпечного використання за призначенням, а також гарантування безперервності суспільно значущих процесів – транспорту, зв'язку, водо- та електропостачання, медичного обслуговування тощо [3, с. 215].

Цей правовий феномен, безперечно, належить до сфери адміністративного права, оскільки йдеться про владно-організуючу, підвладно-регулятивну діяльність органів публічної адміністрації, яка реалізується в межах публічного інтересу та здійснюється на основі норм публічного права. Така діяльність характеризується

імперативністю, цілеспрямованістю, підзвітністю та наявністю владних повноважень у суб'єкта управління.

В. Крикун слушно наголошує, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є не просто інституції чи матеріальні об'єкти, а суспільні відносини, які потребують упорядкування через встановлення правил поведінки, що забезпечують їх ефективне функціонування, стабільність і розвиток [4, с. 67]. Відтак відносини, що виникають у процесі відновлення інфраструктури – включаючи стратегічне планування, виділення фінансування, укладання договорів, нагляд і контроль – становлять собою саме такий об'єкт регуляторного впливу адміністративного права. Їх нормативне врегулювання та організаційне забезпечення виступають передумовою забезпечення законності, прозорості, доцільності та ефективності всієї системи публічного управління у сфері відновлення.

Крім того, сучасна адміністративно-правова доктрина вказує на доцільність виділення окремих специфічних суспільних відносин у сфері інфраструктури в автономні об'єкти правового регулювання, що сприяє точнішому їх упорядкуванню та спеціалізації нормативної бази.

Так, на думку В. Крикуна, суспільні відносини щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури повинні бути розглянуті як самостійний об'єкт адміністративно-правового впливу, оскільки мають власну цільову спрямованість, специфіку суб'єктного складу та особливий режим правового регулювання [4, с. 67]. Аналогічний підхід може бути застосований і до відновлення інфраструктури, адже цей процес потребує створення власного правового режиму, що регламентує порядок проведення технічного обстеження, підготовки проектно-кошторисної документації, реалізації будівельних робіт, використання цільових коштів тощо.

Таким чином, у сучасному адміністративно-правовому контексті поняття «відновлення інфраструктури» доцільно визначати як сукупність суспільних відносин, що виникають у процесі публічного управління відбудовою, ремонтом та реконструкцією інфраструктурних об'єктів, які зазнали пошкоджень або знищення внаслідок надзвичайних ситуацій або бойових дій, з метою забезпечення належного рівня їх функціонування в інтересах суспільства і держави. Такі відносини охоплюють процеси планування, організації, фінансування, координації та контролю, і мають бути предметом комплексного нормативного регулювання на основі адміністративно-правових норм.

Зміст цього процесу охоплює комплекс управлінських, організаційних, будівельно-ремонтних, фінансових і контрольних дій,

спрямованих на відновлення повноцінного функціонування систем, важливих для життєдіяльності країни.

Основні блоки змісту включають:

1) *Оціночно-планувальну складову* – технічний аудит, фіксацію ступеня руйнувань, визначення пріоритетів відновлення. На цій базі формуються державні та регіональні програми, зокрема План відновлення України.

2) *Будівельно-ремонтну складову* – реконструкцію, ремонт, нове будівництво, модернізацію. На етапі реалізації проявляється ключова роль адміністративно-правових процедур: дозволів, ліцензування, контролю, нагляду та дотримання стандартів.

3) *Фінансово-організаційну складову* – залучення державного бюджету, спеціальних фондів, міжнародних кредитів і грантів, механізмів ДПП. Ефективність можлива лише за умови прозорості використання коштів, належного регулювання тендерів і запобігання корупції.

4) *Комплексність процесу* – відновлення охоплює не лише будівництво, а й розмінування, демонтаж аварійних елементів, тимчасове забезпечення систем життєдіяльності та підвищення стійкості об'єктів до повторних загроз.

5) *Координацію суб'єктів* – багаторівневе управління процесами відбудови вимагає чіткої взаємодії між центральними органами, місцевим самоврядуванням, військовими адміністраціями, приватними підприємцями та міжнародними донорами. У цьому контексті ключову роль відіграють Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України та Державне агентство з відновлення і розвитку інфраструктури, які забезпечують стратегічне планування, фінансування й моніторинг.

Аналіз дефініції та змістових характеристик відновлення інфраструктури дозволяє виокремити низку ключових ознак, які визначають його як окремих і специфічний об'єкт адміністративно-правового регулювання. Під такими ознаками у даному контексті розуміємо базові властивості, що формують правову природу відбудови та відрізняють її від інших напрямів публічно-управлінської діяльності. Виділення цих характеристик має як теоретичну цінність, так і прикладну корисність – воно забезпечує наукову чіткість категоріального апарату та окреслює орієнтири вдосконалення нормативного забезпечення відновлювальних процесів.

#### *1. Публічно-правовий зміст та суспільна вагомість*

Відновлення інфраструктури насамперед має публічно-правову природу та прямо пов'язане з охороною суспільного інтересу – життєдіяльності населення, безпеки держави, економічної та соціальної

стабільності. Руйнування критично важливих об'єктів спричиняє системні втрати, тому їх відновлення стає пріоритетною функцією держави. Саме вона ініціює, координує й фінансує більшість заходів, виступаючи гарантом відбудови відповідно до конституційних повноважень та стратегічних обов'язків [5, с. 21].

*2. Нормативна регламентованість адміністративно-правовими актами*

Процес відновлення ґрунтується на розгалуженій системі адміністративно-правових норм, які забезпечують правову визначеність та формалізованість процедур. До нормативного масиву належать спеціальні закони (зокрема, «Про критичну інфраструктуру» [2]), урядові постанови, державні будівельні норми, стандарти безпеки, правила використання бюджетних та донорських коштів. Регулювання є багаторівневим: воно охоплює дозвільні механізми, порядок залучення підрядників, контроль якості та фінансовий моніторинг. Завдяки цьому відновлення має чіткі правила функціонування та гарантії правомірності.

*3. Комплексність і багатоступеневість реалізації*

Відбудова охоплює низку взаємопов'язаних напрямів – від первинного обстеження територій і планування до фінансування, виконання робіт, нагляду та фінального моніторингу. Вона включає термінові, середньострокові та довгострокові заходи, що формують єдиний стратегічний цикл розвитку. Така багатоступенева будова обумовлює потребу в диференційованому правовому забезпеченні кожного етапу та наявності багаторівневої нормативної основи.

*4. Тривалість та безперервний характер процесу*

Відновлення інфраструктури не є разовою дією – воно розгортається у часовій перспективі, інколи протягом десятиліть. Необхідність стратегічного планування та збереження управлінської наступності робить процес безперервним. Правове регулювання повинно гарантувати сталість політики незалежно від зміни уряду чи політичних обставин, а також забезпечувати можливість оперативного коригування пріоритетів і перерозподілу ресурсів у разі нових ризиків.

*5. Ресурсоємність і фінансово-матеріальний масштаб*

Відновлення потребує значних ресурсів: коштів державного бюджету, міжнародної допомоги, інвестицій, спецфондів, а також матеріалів, техніки, інженерних кадрів. Висока ресурсоємність зумовлює необхідність правового регулювання закупівель, аудиту, запобігання корупційним зловживанням та контролю за фінансовими потоками. Наявність ефективних правових механізмів акумулювання і раціонального використання ресурсів є визначальною передумовою успішності відбудови.

#### *6. Багатосуб'єктність та потреба у координації*

Відновлення реалізується великою кількістю учасників – центральними та місцевими органами влади, комунальними підприємствами, приватними підрядниками, міжнародними донорами й громадськими структурами [5, с. 22]. Така різноманітність акторів потребує чіткої координації компетенцій, процедур взаємодії та підзвітності. Адміністративне право забезпечує таку узгодженість шляхом визначення повноважень, створення координаційних механізмів і спеціальних інституцій, зокрема Державного агентства з питань відновлення та розвитку інфраструктури.

#### *7. Стратегічність і державна пріоритетність*

Внаслідок ключового значення інфраструктури для життєдіяльності країни її відновлення інтегрується в національну політику оборони, безпеки та економічного відновлення. Це проявляється у виділенні окремих бюджетних програм, формуванні спеціальних регуляторних режимів, розширенні міжнародного партнерства та підтримці євроінтеграційного курсу. Стратегічний характер зумовлює необхідність інституціоналізації пріоритетності через відповідні правові та управлінські механізми.

#### *8. Самостійність як об'єкт правового впливу*

Суспільні відносини у сфері відбудови формують окремих, автономний сегмент правового регулювання, відмінний від звичайної будівельної чи господарської діяльності. Відновлення потребує власного нормативного режиму – зі спрощеними дозволами, особливим порядком залучення інвестицій, спеціальними умовами фінансування та ризиковим менеджментом. Виокремлення його в самостійний об'єкт підтверджує потребу у комплексному правовому регулюванні, що враховує специфіку повоєнного розвитку та гарантує прозорість управлінських рішень.

Таким чином, відновлення інфраструктури як об'єкт адміністративно-правового регулювання є системною діяльністю органів публічної влади, спрямованої на планування, координацію, фінансування, реалізацію, моніторинг та контроль реконструкційних проєктів у сферах транспортної, енергетичної, комунальної, соціальної, оборонної та цифрової інфраструктури в умовах надзвичайних викликів воєнного та післявоєнного періоду.

У сукупності перелічені ознаки відтворюють правову природу відновлення інфраструктури як складного, багатокomпонентного та пріоритетного напрямку публічного управління. Вони демонструють, що відбудова – це не лише технічний процес, а системна діяльність держави, спрямована на планування, фінансування, організацію та контроль реконструкції критично важливих об'єктів у воєнний та

поствоєнний період. Наукове осмислення цих характеристик визначає зміст та межі правового регулювання, відкриває можливості вдосконалення нормативної бази і, зрештою, створює підґрунтя для ефективної, прозорої та результативної відбудови України.

### **Література:**

1. Зозуля І. В. Правові підходи до організації ліквідації наслідків спричиненого воєнними діями руйнування інфраструктури та її відновлення. *Forum Prava*. 2024. № 80(3). С. 91–109. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.12591874>.

2. Про критичну інфраструктуру: Закон України від 22 серпня 2024 р. № 3931-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20>.

3. Теленик С. Понятійно-категоріальний апарат адміністративно-правового регулювання створення державної системи захисту критичної інфраструктури. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 3(31). Vol. 2. С. 212–220. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.3.2.38>. URL: [https://web.archive.org/web/20210202030521id\\_/http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/12695](https://web.archive.org/web/20210202030521id_/http://kelmczasopisma.com/ua/viewpdf/12695).

4. Крикун В. В. Захист об'єктів критичної інфраструктури в Україні як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 7, спецвипуск. С. 65–69. URL: [https://cusu.edu.ua/images/nauk\\_zapiski/pravo/7\\_spec\\_2019/Крикун.pdf](https://cusu.edu.ua/images/nauk_zapiski/pravo/7_spec_2019/Крикун.pdf).

5. Курило В. І., Мушенко В. В. Адміністративно-правові засади реалізації проєктів повоєнного відновлення України. *International scientific journal "Internauka"*. Series: "Juridical sciences". 2025. № 1(83). С. 18–24. DOI: 10.25313/2520-2308-2025-1-10638. URL: <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/17405580252704.pdf#page=19>.