

*Д'ячук М. Ю.,**доктор філософії у сфері права**ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-1791-4850>*

ТРАНСФОРМАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

Анотація. У статті досліджено трансформацію адміністративно-правового забезпечення відновлення України в умовах російсько-української війни та встановлено закономірності переходу від спеціалізованої регіональної моделі реагування після 2014 року до комплексної багаторівневої системи публічного управління, що сформувалася після початку повномасштабної збройної агресії. Визначено, що перший етап розвитку відповідних механізмів характеризувався інституціоналізацією державної політики відновлення, створенням спеціалізованих центральних органів виконавчої влади, запровадженням програмно-цільового підходу та поступовим розширенням участі органів місцевого самоврядування у реалізації відновлювальних проєктів. З'ясовано, що після 24 лютого 2022 року відновлення набуло загальнонаціонального характеру та стало охоплювати не лише реконструкцію пошкоджених об'єктів, а й економічну, соціальну, інституційну, екологічну та інфраструктурну трансформацію держави. Проаналізовано формування нової інституційної архітектури, представленої стратегічними, координаційними та виконавчими суб'єктами, а також розвиток спеціальних адміністративних процедур у сфері компенсації за пошкоджене і знищене майно, цифрового надання допомоги та відновлення критичної інфраструктури. Встановлено, що концептуальною характеристикою сучасної моделі стало застосування принципу «відбудови з покращенням», який передбачає орієнтацію не на механічне відтворення довоєнного стану, а на формування стійкішої та ефективнішої моделі розвитку. Обґрунтовано, що сучасне адміністративно-правове забезпечення відновлення України являє собою багаторівневу систему, в якій взаємопов'язані нормативний, інституційний та процедурний компоненти, а централізоване стратегічне планування поєднується з децентралізованою реалізацією, міжінституційною координацією та міжнародним партнерством.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, повоєнне відновлення, російсько-українська війна, публічне адміністрування, державна політика відновлення, багаторівневе управління, децентралізація, інституційна система, адміністративні процедури, build back better.

Постановка проблеми. Збройна агресія російської федерації проти України спричинила не лише масштабні людські втрати та порушення територіальної цілісності держави, а й істотне руйнування матеріальної, економічної та соціальної основи функціонування значної кількості територіальних громад. Уже з 2014 року пошкодження промислових підприємств, транспортних вузлів, житлового фонду, систем енергопостачання та водозабезпечення, а також масштабне внутрішнє переміщення

населення обумовили необхідність формування спеціальних адміністративно-правових механізмів державного реагування. За таких умов відновлення перестало бути виключно технічним завданням відбудови окремих об'єктів і поступово трансформувалося у самостійний напрям державної політики, що потребував спеціалізованого інституційного, нормативного, фінансового та організаційного забезпечення.

Перший етап формування відповідної системи припадає на період після 2014 року, коли держава була змушена створювати нові організаційні механізми управління відновлювальними процесами в умовах триваючого збройного конфлікту. Утворення Державної агенції з питань відновлення Донбасу, а згодом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України засвідчило поступовий перехід від ситуативного реагування до інституціоналізації відповідного напрямку державної політики. Компетенція спеціалізованих органів охопила вже не тільки відбудову пошкоджених об'єктів, а й реінтеграцію тимчасово окупованих територій, забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, регіональний розвиток, гуманітарну допомогу та координацію міжнародної підтримки.

Важливим напрямом трансформації стало також формування програмно-правового підходу до організації відновлення. Затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України створило нормативну основу для поєднання інфраструктурного, соціального, економічного та безпекового вимірів відновлення. Відповідна модель передбачала бюджетне фінансування, використання міжнародної допомоги, реалізацію проєктного підходу та залучення органів місцевого самоврядування до практичного виконання відновлювальних заходів. Унаслідок цього поступово сформувалася змішана модель, у межах якої стратегічні функції залишалися за центральними органами виконавчої влади, тоді як реалізація значної частини проєктів переносилася на регіональний і місцевий рівні.

Принципово новий етап розпочався після 24 лютого 2022 року. Масштабність і територіальна поширеність руйнувань, їх одночасний вплив на економічну, соціальну, демографічну, екологічну та інституційну сфери зумовили необхідність переходу від регіональної моделі відновлення постраждалих територій до загальнонаціональної системи публічного управління відновленням. Відповідні процеси почали формуватися ще в умовах активної фази бойових дій, що об'єктивно поєднало завдання невідкладного реагування з довгостроковим стратегічним плануванням розвитку держави.

Створення Національної ради з відновлення України від наслідків війни та Державного агентства відновлення та роз-

витку інфраструктури України, формування міжгалузевих і координційних механізмів засвідчили ускладнення інституційної архітектури відновлення. Водночас зміст державної політики вийшов за межі механічного відтворення довоєнного стану. В основу стратегічного бачення було покладено принцип «відбудови з покращенням» (build back better), який орієнтує державну політику на модернізацію інфраструктури, підвищення інституційної спроможності, цифрову трансформацію, енергетичну безпеку, сталу логістику та екологічне оновлення.

Одночасно розширився адміністративно-правовий інструментарій практичної реалізації відновлення. Законодавче регулювання компенсації за пошкоджене та знищене майно, використання цифрових механізмів програми «Відновлення», спрощення окремих процедур відновлення критичної інфраструктури та спеціалізація публічних інституцій засвідчили поступове формування процедурного компонента сучасної моделі відновлення.

Водночас така інституційна та нормативна динаміка актуалізує наукову проблему визначення сутності й закономірностей трансформації адміністративно-правового забезпечення відновлення України в умовах російсько-української війни. Потребує теоретичного осмислення перехід від переважно регіональної та централізованої моделі реагування після 2014 року до багаторівневої системи, яка поєднує стратегічне планування, спеціалізовані центральні інституції, децентралізовану реалізацію проєктів, цифрові адміністративні інструменти, міжнародне партнерство та участь територіальних громад. З'ясування змісту цієї трансформації є необхідним для формування цілісного доктринального розуміння адміністративно-правового забезпечення повного відновлення України.

Стан наукової розробки проблеми. Наукове опрацювання адміністративно-правових засад відновлення України в умовах російсько-української війни перебуває у процесі формування, що значною мірою обумовлено динамічністю відповідного нормативно-правового та інституційного середовища. Значна частина механізмів, які сьогодні визначають зміст державної політики відновлення, виникла після 2014 року, а їх істотне розширення та трансформація відбулися вже після початку повномасштабної фази збройної агресії у 2022 році.

Одним із напрямів сучасного наукового осмислення проблематики є дослідження самої правової категорії «відновлення України» та визначення її місця у контексті сталого розвитку. Такий підхід представлений, зокрема, у праці Л. Ф. Купіної та Ю. О. Легези, в якій відновлення України розглядається у правовому вимірі та співвідноситься з концептуальними засадами сталого розвитку. Вказаний напрям є важливим з огляду на поступову зміну змісту державної відновлювальної політики: від відбудови зруйнованих об'єктів до ширшої трансформації соціально-економічної та інституційної моделі держави.

Після 2022 року предмет наукового осмислення істотно розширився внаслідок появи нової інституційної архітектури, стратегічного планування та спеціальних правових процедур. До відповідної проблематики належать питання правового статусу Національної ради з відновлення України від наслідків війни, функціонування Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України, застосування принципу build back better, правового забезпечення компенсаційних механізмів та цифровізації процедур надання допомоги постраждалим особам.

Метою наукової статті є визначення закономірностей трансформації адміністративно-правового забезпечення відновлення України в умовах російсько-української війни шляхом встановлення особливостей інституційних, нормативних і процедурних механізмів.

Виклад основного матеріалу. Збройна агресія російської федерації, що розпочалась із незаконної анексії Автономної Республіки Крим та надалі перейшла у фазу активних бойових дій на території Донецької та Луганської областей, призвела до значних людських втрат, порушення територіальної цілісності держави та масштабного руйнування матеріальної основи життєдіяльності відповідних регіонів. Особливо значними стали втрати промислового потенціалу, пошкодження транспортних вузлів, систем водо- та енергопостачання, соціальних об'єктів і житлового фонду. Одночасно сформувалася масштабна проблема внутрішнього переміщення населення, вирішення якої вимагало запровадження спеціальних адміністративно-правових механізмів державного реагування.

Реагуючи на зазначені виклики, уряд поступово запроваджував комплекс спеціальних адміністративно-правових заходів, що сформували основу нової моделі публічного управління відновлювальними процесами в умовах гібридного конфлікту. Одним із першочергових напрямів стало інституційне забезпечення координації державної політики відновлення. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442 була утворена Державна агенція з питань відновлення Донбасу [1]. На цей орган було покладено функції профільної виконавчої інституції, відповідальної за реалізацію державної політики у сфері соціально-економічного відновлення постраждалих територій, відбудови інфраструктурних об'єктів, відновлення базових публічних сервісів та координації міжнародної допомоги.

Подальший розвиток подій продемонстрував, що комплексність наявних проблем потребувала формування значно ширшого та інтегрованого підходу. Саме тому у квітні 2016 року на основі Державної агенції та інших пов'язаних із відповідною сферою інституцій було створено новий центральний орган виконавчої влади – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МінТОТ) [2; 3]. До його компетенції було віднесено не тільки управління відновленням пошкодженої інфраструктури, а й вирішення питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб (ВПО), відновлення належних житлових умов, стимулювання регіонального розвитку та організації гуманітарної допомоги. Таким чином, було започатковано адміністративно-правовий механізм інституційної трансформації, у межах якого в системі виконавчої влади сформовано спеціалізований орган, наділений мандатом щодо реалізації комплексної державної політики посткризового відновлення.

Одночасно з перебудовою інституційної системи відбувалося поступове формування нормативно-правової основи здійснення відновлювальних заходів. Кабінетом Міністрів України було прийнято низку постанов, положення яких визначали процедури відбудови інфраструктурних об'єктів, механізми фінансування відповідних програм та порядок взаємодії центральних і місцевих органів влади. Важливим етапом стало затвердження Постановою КМУ від 13 грудня 2017 року № 1071 Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України [4]. Зазначений документ набув значення комплексного адміністративно-правового акта, яким визначалися

основні рамки, принципи та напрями публічного управління процесами постконфліктного відновлення.

Зміст відповідної програми передбачав реалізацію декількох взаємопов'язаних цілей, серед яких відновлення критичної інфраструктури, ремонт та будівництво житлових об'єктів, удосконалення системи соціальних послуг, підтримка малого і середнього підприємництва, сприяння зайнятості населення, забезпечення безпеки, у тому числі шляхом розмінування територій, розвиток громадянського суспільства та формування передумов для майбутньої реінтеграції тимчасово окупованих територій. При цьому програмою було не лише визначено стратегічні наміри держави, але й передбачено конкретний адміністративно-правовий інструментарій їх практичного втілення, зокрема бюджетне фінансування, залучення міжнародної допомоги, проведення конкурсного відбору проєктів та використання інших організаційно-правових механізмів [5].

Важливою особливістю зазначеного періоду стало послідовне розширення компетенції органів місцевого самоврядування у сфері реалізації відновлювальної політики. Відповідна адміністративно-правова модель поєднувала стратегічне керівництво з боку центральних органів державної влади, яке охоплювало встановлення пріоритетів, розподіл фінансових ресурсів та зовнішньополітичну координацію, із безпосередньою реалізацією значної частини відновлювальних проєктів на обласному, районному, міському та селищному рівнях. Такий підхід створював можливість повніше враховувати конкретні потреби територіальних громад, забезпечувати адресний характер державного втручання, підвищувати оперативність прийняття відповідних рішень та залучати громадян до визначення локальних пріоритетів відновлення. Важливим фінансово-правовим засобом забезпечення функціонування цієї моделі стали цільові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, використання яких здійснювалося виключно для реалізації визначених програмами відновлювальних заходів.

Отже, період після 2014 року характеризувався поступовою трансформацією традиційної централізованої адміністративної моделі у змішану систему управління, яка поєднувала інституційну модернізацію, деталізацію нормативно-правового регулювання та децентралізацію безпосередньої реалізації державної політики. Саме сформовані у цей час організаційні та правові механізми стали підґрунтям для подальшого становлення значно масштабнішої системи адміністративно-правового забезпечення відновлення України, необхідність якої особливо гостро постала після переходу російсько-української війни у повномасштабну фазу у 2022 році.

Повномасштабне вторгнення російської федерації в Україну, розпочате 24 лютого 2022 року, стало одним із найбільш масштабних воєнних викликів для української держави протягом усієї її новітньої історії [6]. У надзвичайно короткий період збройна агресія спричинила знищення та пошкодження тисяч об'єктів – мостів, автомобільних доріг, закладів охорони здоров'я та освіти, систем водо- й енергопостачання, житлового фонду, промислових підприємств та об'єктів критичної інфраструктури. Проте наслідки війни не обмежилися фізичними руйнуваннями, охопивши економічну, соціальну, демографічну, екологічну та інституційну сфери. Системність, територіальна поширеність та стратегічна спрямованість завданих втрат обумовили необхідність невідкладного формування державою механізмів реагування не тільки в оборонному, але й у комплекс-

сному відновлювальному вимірі. За таких обставин адміністративно-правове забезпечення повоєнного відновлення поступово набуло загальнонаціонального характеру, об'єднавши діяльність органів публічної влади, громадянського суспільства, міжнародних партнерів та приватного сектору в межах комплексної нормативної й координаційної системи.

Уже у квітні 2022 року, за умов продовження активних бойових дій на територіях північних, східних та південних регіонів держави, Президент України Указом № 266/2022 від 21 квітня 2022 року утворив спеціальний консультативно-дорадчий орган – Національну раду з відновлення України від наслідків збройної агресії російської федерації [7]. Її створення стало важливим елементом формування інституційної системи стратегічного рівня, призначеної забезпечити координацію планування подальшого відновлення та розвитку держави. До складу Нацради було включено представників органів виконавчої влади, зокрема Прем'єр-міністра України, Голову Офісу Президента, міністрів економіки, фінансів, інфраструктури, охорони здоров'я, освіти, соціальної політики, представників відповідних парламентських комітетів та експертного середовища. У результаті було сформовано міжгалузеву інституційну платформу із широким представництвом, спроможну поєднати стратегічне бачення центральної влади з конкретними потребами економіки, соціальної сфери, територіальних громад та інфраструктурного комплексу.

Формально-юридичним підґрунтям діяльності Нацради стала підготовка Стратегії відновлення України як комплексного документа, завдання якого не обмежувалося визначенням послідовності та масштабів відбудови знищених об'єктів, а передбачало вироблення системного бачення трансформації соціально-економічної моделі держави. Особливе місце в межах відповідного стратегічного підходу було відведено принципу «відбудови з покращенням» (build back better), зміст якого полягає у відмові від механічного відтворення довоєнного стану та орієнтації на формування більш інноваційної, стійкої й ефективної моделі розвитку [8]. До пріоритетних напрямів було віднесено забезпечення енергетичної безпеки, цифрову трансформацію, розвиток сталої логістики, екологічну модернізацію, посилення інституційної спроможності та гуманітарну підтримку. Відповідно, адміністративно-правове забезпечення відновлення почало одночасно формуватися на оперативному рівні через прийняття підзаконних актів щодо проведення аварійно-відновлювальних заходів і на стратегічному рівні шляхом встановлення середньострокових та довгострокових нормативних рамок комплексної трансформації держави.

Паралельно з діяльністю Нацради було розпочато модернізацію інституційної складової державного управління шляхом створення спеціалізованих суб'єктів, спроможних забезпечувати оперативне вирішення завдань відновлення. Так, у січні 2023 року Кабінет Міністрів України прийняв рішення про утворення Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України – центрального органу виконавчої влади, сформованого внаслідок реорганізації Державного агентства автомобільних доріг України («Укравтодор») та приєднання Держагентства інфраструктурних проєктів [9]. На Агентство було покладено завдання щодо безпосереднього планування, реалізації та моніторингу відновлювальних проєктів у різних секторах – від транспортної мережі та мостів до житлових кварталів і об'єктів енергетичної інфраструктури.

Координаційний механізм діяльності Агентства було побудовано шляхом його підпорядкування Міністру розвитку громад, територій та інфраструктури, який одночасно виконує функції Віце-прем'єр-міністра. Зазначена організаційно-правова конструкція спрямована на поєднання стратегічної, політичної та виконавчої складових державної відновлювальної політики в межах узгодженого управлінського механізму. Поряд із цим для забезпечення оперативності державного реагування урядом було утворено Координаційний штаб з питань відновлення, функціонування якого передбачає взаємодію з Нацрадою та іншими профільними структурами. На його базі було сформовано функціональні робочі групи за окремими напрямками, зокрема у сферах енергетики, освіти, житлової інфраструктури, охорони здоров'я, екології та розмінування, що забезпечило функціональний розподіл відповідальності та можливість залучення спеціалізованої експертизи до кожного напрямку відновлення.

Нормативно-правова складова державної політики відновлення отримала подальший розвиток унаслідок прийняття комплексу законодавчих та підзаконних актів. Зокрема, 23 лютого 2023 року було ухвалено Закон України № 2923-IX «Про компенсацію за пошкоджене та знищене майно внаслідок збройної агресії Російської Федерації» [10], положеннями якого встановлено правові механізми, умови та процедури надання відповідної допомоги постраждалим громадянам. Одночасно було запроваджено державну програму «ЄВідновлення» – цифровий механізм надання фінансової підтримки для здійснення ремонту пошкодженого житла за результатами розгляду поданих громадянами через Єдиний державний вебпортал заявок. Крім того, державою було прийнято рішення щодо спрощення окремих процедур відбудови об'єктів критичної інфраструктури, що передбачало використання спеціальних режимів планування, ліцензування, здійснення публічних закупівель та контролю якості виконаних робіт.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правове забезпечення відновлення в умовах повномасштабної війни 2022–2025 років сформувалося як комплексна багаторівнева система публічного управління, у межах якої взаємопов'язаними є нормативний, інституційний та процедурний компоненти. Її зміст охоплює як невідкладне реагування на безпосередні наслідки воєнних руйнувань, так і стратегічне планування комплексної трансформації держави, орієнтованої на європейські стандарти відновлення, сталого розвитку та забезпечення прав людини. Становлення відповідної системи засвідчило спроможність Української держави в умовах надзвичайних викликів мобілізувати необхідні ресурси, трансформувати адміністративну архітектуру та впроваджувати спеціальні правові інструменти кризового управління, спрямовані на забезпечення загальнонаціонального відновлення.

Отже, здійснений історико-правовий аналіз демонструє послідовну трансформацію державних підходів до організації відновлювальних процесів: від надмірно централізованої командно-адміністративної моделі, характерної для повоєнного СРСР, до формування комплексної, багаторівневої та більш гнучкої системи повоєнного відновлення в демократичній державі, яка передбачає поєднання централізованого стратегічного планування із децентралізованим виконанням, широкою міжінституційною координацією та партнерством із міжнародною спільнотою. Водночас історичний досвід підтверджує незмінність одного принципового положення: реалізація масштабних

відновлювальних процесів неможлива без належного правового забезпечення, що передбачає створення відповідної інституційної системи та формування спеціального нормативного масиву, за допомогою якого встановлюються правила, процедури, механізми та ресурсні засади відновлення.

Література:

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-p>
2. Про перейменування Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2024 р. № 1366. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1366-2024-p#Text>
3. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-p>
4. Про затвердження Державної цільової програми відновлення та розбудови миру в східних регіонах України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1071. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1071-2017-p>
5. Купіна Л. Ф., Легеза Ю. О. Правовий вимір категорії «відновлення України» в контексті Сталого розвитку. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2026. № 3. Том 37 (76). DOI: <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2026.3/46>.
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>.
7. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21 квітня 2022 р. № 266/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>
8. Що таке “Build Back Better”, або яким принципам має відповідати належне відновлення постраждалих громад. Громадський простір. 06 лютого 2025 р. URL: <https://www.prostir.ua/?news=scho-take-build-back-better-abo-yakym-pryntsyam-maje-vidpovidaty-nalezhne-vidnovlennya-postrazhdalyyh-hromad>
9. 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-urid-utvoryv-derzhahentstvo-vidnovlennia-ta-rozvytku-infrastruktury-ukrainy>
10. Про компенсацію за пошкодження та знищення окремих категорій об'єктів нерухомого майна : Закон України від 23 лютого 2023 р. № 2923-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2923-20>

Dyachuk M. Transformation of administrative and legal support for the restoration of Ukraine in the conditions of the Russian-Ukrainian war

Summary. The article examines the transformation of the administrative and legal framework for Ukraine's recovery in the context of the Russian-Ukrainian war and identifies the patterns underlying the transition from a specialised regional response model developed after 2014 to a comprehensive multi-level public administration system that emerged following the onset of the full-scale armed aggression. It is established that the first stage in the development of the relevant mechanisms was characterised by the institutionalisation of state recovery policy, the establishment of specialised central executive authorities, the introduction of a programme-based approach, and the gradual expansion of the role of local self-government bodies in implementing recovery projects. The study demonstrates that after 24 February 2022, recovery acquired

a nationwide dimension and came to encompass not only the reconstruction of damaged facilities but also the economic, social, institutional, environmental and infrastructural transformation of the state. The formation of a new institutional architecture comprising strategic, coordinating and executive actors is analysed, together with the development of special administrative procedures concerning compensation for damaged and destroyed property, digital delivery of public assistance, and the restoration of critical infrastructure. It is established that the application of the build back better principle has become a conceptual feature of the contemporary model, shifting the emphasis from the mechanical restoration of the pre-war condition towards the creation of a more resilient and efficient development model. It is substantiated



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

that the current administrative and legal framework for Ukraine's recovery constitutes a multi-level system integrating regulatory, institutional and procedural components, in which centralised strategic planning is combined with decentralised implementation, inter-institutional coordination and international partnership.

Key words: administrative and legal framework, post-war recovery, Russian-Ukrainian war, public administration, state recovery policy, multi-level governance, decentralisation, institutional system, administrative procedures, build back better.

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

Дата першого надходження статті до видання: 20.07.2026

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 11.08.2026

Дата публікації (оприлюднення) статті: 01.10.2026