УДК 351:69.059.25
DOI https://doi.org/10.32782/klj/2026.3.30

Островський С. О.,
кандидат юридичних наук, доцент, професор
Національної академії Служби безпеки України
ORCID: 0000-0001-9520-4732

ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ТА РЕКОНСТРУКЦІЇ РЕГІОНІВ, ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ІНФРАСТРУКТУРИ

Анотація. У статті досліджено принципи публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури, що постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України. Обґрунтовано, що масштабність руйнувань, значний обсяг необхідних фінансових, матеріальних та організаційних ресурсів, множинність суб'єктів публічної адміністрації та необхідність одночасного забезпечення безпекових, соціальних, економічних та інфраструктурних потреб зумовлюють потребу у формуванні цілісної системи засад, на яких має ґрунтуватися діяльність у сфері відновлення. Встановлено, що такі принципи визначають не лише загальну спрямованість публічного адміністрування, а й вимоги до прийняття управлінських рішень, визначення пріоритетів, розподілу ресурсів, координації діяльності уповноважених суб'єктів, забезпечення прозорості та оцінювання результатів відновлення.

На підставі аналізу наукових підходів до розуміння принципів адміністративного права та адміністративно правового регулювання запропоновано принципи публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури розглядати як основоположні правові та управлінські засади, що визначають зміст, спрямованість, порядок і межі діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері відновлення постраждалих територій, забезпечують її законність, обґрунтованість, прозорість, підзвітність, орієнтацію на потреби населення, ефективне використання ресурсів та досягнення публічно значущого результату. Аргументовано, що принципи у досліджуваній сфері мають не декларативний, а безпосередній регулятивний та організаційний характер, оскільки повинні враховуватися на всіх етапах відновлення, починаючи з оцінювання потреб і планування та завершуючи реалізацією проєктів, контролем і оцінюванням їх результативності.

До системи основних принципів публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури запропоновано віднести верховенство права, законність, пріоритет безпеки населення і базових потреб території, обґрунтованість та пріоритетність відновлення, співробітництво і координацію, субсидіарність та врахування місцевих потреб, відкритість, прозорість і підзвітність, участь громадськості, ефективне та цільове використання ресурсів, стійкість та відновлення за принципом «краще, ніж було». Наголошено, що системне застосування зазначених принципів має забезпечувати взаємозв'язок між потребами постраждалого населення і територіальних громад, управлінськими рішеннями суб'єктів публічної адміністрації, ресурсним забезпеченням відновлення та його фактичними результатами.

Ключові слова: *публічне адміністрування, відновлення, регіон, територія, інфраструктура, принципи, публічна адміністрація, відновлення територій, публічний інтерес, територіальна громада, стійкість, повоєнне відновлення.*

Ostrovskyi S. O. Principles of public administration of the recovery of regions, territories and infrastructure

Abstract. The article examines the principles of public administration of the recovery of regions, territories and infrastructure affected by the armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. It is substantiated that the scale of destruction, the considerable amount of required financial, material and organisational resources, the plurality of public administration entities and the need to simultaneously address security, social, economic and infrastructure needs determine the necessity of developing an integrated system of principles on which recovery activities should be based. It is established that such principles determine not only the general direction of public administration but also the requirements for administrative decision

© Островський С. О., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу CC BY 4.0

making, prioritisation, allocation of resources, coordination between authorised entities, transparency and evaluation of recovery results.

Based on the analysis of scientific approaches to understanding the principles of administrative law and administrative legal regulation, it is proposed to define the principles of public administration of the recovery of regions, territories and infrastructure as fundamental legal and administrative foundations that determine the content, direction, procedure and limits of the activities of public administration entities in the field of recovery of affected territories and ensure legality, justification, transparency, accountability, orientation towards the needs of the population, efficient use of resources and achievement of socially significant results. It is argued that the principles in the field under study are not merely declarative but have a direct regulatory and organisational significance and should be observed at all stages of recovery, from needs assessment and planning to project implementation, control and evaluation of results.

The system of key principles of public administration of the recovery of regions, territories and infrastructure is proposed to include the rule of law, legality, priority of population safety and basic territorial needs, justification and prioritisation of recovery, cooperation and coordination, subsidiarity and consideration of local needs, openness, transparency and accountability, public participation, efficient and targeted use of resources, resilience and the principle of "build back better". It is emphasised that the systematic implementation of these principles should ensure a consistent relationship between the needs of the affected population and territorial communities, administrative decisions of public administration entities, resource provision and the actual results of recovery.

Key words: *public administration, recovery, region, territory, infrastructure, principles, public administration entities, territorial recovery, public interest, territorial community, resilience, post war recovery.*

Постановка проблеми. Відновлення регіонів, територій та інфраструктури, які зазнали руйнувань і пошкоджень унаслідок збройної агресії Російської Федерації проти України, є одним із найбільш масштабних і складних напрямів сучасної діяльності держави та органів місцевого самоврядування. Його реалізація потребує не лише значних фінансових і матеріальних ресурсів, а й належної організації діяльності суб'єктів публічної адміністрації, узгодження державних, регіональних та місцевих пріоритетів, визначення черговості відновлення об'єктів і забезпечення орієнтації управлінських рішень на реальні потреби населення. Особливого значення за таких умов набувають принципи, які мають визначати зміст, спрямованість, межі та порядок діяльності уповноважених суб'єктів і виступати основою прийняття та реалізації відповідних управлінських рішень. Водночас чинне законодавство закріплює окремі принципи державної регіональної політики, проте специфіка публічного адміністрування відновлення потребує їх системного осмислення та конкретизації з урахуванням характеру і масштабів спричинених війною руйнувань, безпекових ризиків, обмеженості ресурсів та необхідності забезпечення прав і законних інтересів населення [4; 5]. Відсутність цілісного наукового підходу до визначення системи таких принципів ускладнює формування єдиних вимог до визначення пріоритетів відновлення, розподілу ресурсів, координації між суб'єктами публічної адміністрації, участі територіальних громад та оцінювання результативності відповідних заходів. З огляду на це актуальним є визначення змісту, системи та практичного значення принципів публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури як взаємопов'язаних правових і управлінських засад організації відновлювальної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади та система принципів адміністративного права дістали ґрунтовного розвитку у працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Ківалова, В. Колпакова та А. Комзюка, наукові напрацювання яких сформували фундаментальні підходи до розуміння змісту, значення та місця принципів у механізмі адміністративно правового регулювання. Проблематика публічного управління та відновлення постраждалих територій представлена у дослідженнях М. Іжі, Т. Пахомової, В. Бондар, які розглядали механізми публічного управління відновленням, нормативно правове забезпечення відповідної державної політики та особливості відновлення територій. Безпосередньо принципи публічного адміністрування у сфері відновлення територій досліджував О. Іващенко, який розглядав їх через вимоги законності, пропорційності, компетенційної визначеності, підконтрольності та забезпечення прав і законних

інтересів особи. Водночас комплексна система принципів публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури залишається недостатньо розробленою, що зумовлює необхідність її окремого наукового обґрунтування.

Метою статті є визначення поняття, змісту та системи принципів публічного адміністрування відновлення регіонів, територій та інфраструктури, розкриття їх правового й управлінського значення, а також обґрунтування основних засад, дотримання яких має забезпечувати законність, обґрунтованість, послідовність, прозорість і результативність діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері відновлення постраждалих територій.

Виклад основного матеріалу. Поняття принципів у публічному адмініструванні доцільно розглядати як вихідну правову категорію, через яку визначаються загальні орієнтири діяльності суб'єктів публічної влади. Принцип не зводиться до окремої норми, адміністративної дії чи процедури. Його призначення полягає у формуванні основи, відповідно до якої вибудовуються правове регулювання, управлінська практика та система взаємодії між уповноваженими суб'єктами. У науковій літературі принципи адміністративно-правового регулювання характеризуються як фундаментальні ідеї, що визначають розвиток адміністративного права, зміст адміністративно-правових відносин, а також напрями правотворчої і правозастосовної діяльності [1, с. 44]. Для сфери відновлення це має особливе значення, оскільки йдеться про комплексний процес, у межах якого одночасно вирішуються питання безпеки, життєзабезпечення, розподілу ресурсів, відновлення інфраструктури та реалізації прав постраждалого населення.

Правозахисний зміст принципів публічного адміністрування відновлення випливає з того, що управлінські рішення безпосередньо впливають на можливість людини повернутися до безпечного місця проживання, отримувати житлові, медичні, освітні, соціальні й адміністративні послуги, користуватися транспортною, енергетичною та комунальною інфраструктурою. У цьому контексті заслуговує на увагу підхід, за яким принципи адміністративного права розуміються як найбільш загальні та стійкі вимоги, на яких ґрунтується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб та належного функціонування держави і громадянського суспільства [2]. Отже, принципи відновлення повинні визначати не лише організацію роботи органів публічної влади, а й допустимі межі управлінського розсуду під час прийняття рішень щодо постраждалих територій.

Водночас для відновлення важливим є розмежування принципів за їх функціональним призначенням. У наукових підходах обґрунтовується можливість виокремлення основоположних, організаційних та процедурних принципів [3, с. 37]. Така логіка придатна і для публічного адміністрування відновлення. До першої групи належать засади, які визначають правові та ціннісні межі відновлювальної діяльності. Організаційні принципи забезпечують узгодженість діяльності різних рівнів публічної влади, а процедурні визначають вимоги до підготовки, обґрунтування, відкритості та контролю управлінських рішень. У межах цієї статті основну увагу зосереджено на тих принципах, без дотримання яких неможливо сформувати правомірну і послідовну модель відновлення: верховенстві права, законності, пріоритеті безпеки населення і базових потреб території, обґрунтованості та пріоритетності, а також співробітництві й координації.

Принцип верховенства права виконує роль загальної правової основи відновлення. Його значення полягає в тому, що управлінська доцільність, потреба у швидкому реагуванні або наявність фінансування не можуть бути самостійною підставою для відступу від вимог справедливості, правової визначеності, пропорційності, рівності та недопущення свавілля. Відповідно до статті 8 Конституції України принцип верховенства права визнається і діє в Україні [4]. У сфері відновлення його практичне наповнення проявляється під час визначення черговості проєктів, розподілу бюджетних і донорських ресурсів, вирішення питань компенсації, проведення закупівель, використання цифрових систем та контролю за виконанням робіт. Рішення в цих питаннях повинні бути передбачуваними, аргументованими, недискримінаційними та такими, що

можуть бути перевірені або оскаржені у встановленому порядку.

Окреме значення має принцип законності, який конкретизує вимогу діяти в межах компетенції та у спосіб, передбачений правом. Якщо верховенство права визначає широку ціннісну рамку діяльності публічної адміністрації, то законність зосереджується на юридичній підставі рішення, належності повноваження та дотриманні встановленої процедури. Відновлення охоплює планування, фінансування, містобудівні рішення, відбір і реалізацію проєктів, закупівлі, контроль та оцінювання результатів. На кожному з цих етапів повинні бути зрозумілими правова підстава дії, уповноважений суб'єкт, межі його компетенції та процедура прийняття рішення. Саме тому законність у сфері відновлення не варто тлумачити як формальне посилання на нормативний акт. Вона передбачає юридично належне обґрунтування всього управлінського ланцюга від виникнення потреби у відновленні до перевірки досягнутого результату.

Принцип пріоритету безпеки населення і базових потреб території відображає соціальне призначення відновлювальної діяльності. Відбудова не повинна перетворюватися на механічне відтворення зруйнованих об'єктів без оцінки того, яке значення вони мають для повсякденного життя громади. Першочерговість має визначатися через здатність конкретного проєкту забезпечити безпечне проживання, доступ до водо-, електро- і теплопостачання, медичної допомоги, освіти, житла, транспорту, адміністративних і соціальних послуг, зв'язку, укриттів та критичної інфраструктури. Такий підхід є особливо важливим за умов дефіциту фінансових, матеріальних і кадрових ресурсів. У цьому випадку пріоритет не може залежати від іміджевої привабливості об'єкта або політичної зацікавленості. Визначальним має бути вплив відновлення на безпеку людей, життєздатність громади та можливість повернення населення.

Застосування принципу пріоритету безпеки вимагає врахування не лише характеристик самого об'єкта, а й соціального контексту території. Під час оцінювання потреб доцільно брати до уваги кількість осіб, які залежать від відповідної послуги, наявність альтернативного доступу до неї, наслідки подальшого невідновлення, рівень безпекових ризиків, а також становище дітей, осіб похилого віку, осіб з інвалідністю, внутрішньо переміщених осіб та людей, які втратили житло. У результаті ступінь фізичного руйнування не завжди має автоматично визначати черговість. Об'єкт із меншим масштабом пошкодження може мати вищий суспільний пріоритет, якщо від його функціонування залежить значна частина населення або відсутня реальна альтернатива відповідній послузі.

З принципом безпеки безпосередньо пов'язаний принцип обґрунтованості та пріоритетності відновлення. Його зміст полягає в необхідності переходу від переліку бажаних проєктів до системи рішень, заснованих на перевірюваних даних і зрозумілих критеріях. До таких критеріїв належать масштаби пошкодження, вплив руйнувань на життєдіяльність населення, кількість користувачів відповідної послуги, безпекова ситуація, наявність альтернатив, фінансова спроможність громади, готовність проєктної документації, можливість залучення додаткового фінансування та очікуваний соціальний, економічний й інфраструктурний результат. Рішення про включення проєкту до плану відновлення повинно мати під собою результати оцінювання шкоди, аналіз потреб, фінансові розрахунки, визначені строки та прогнозований результат. Така вимога зменшує ризик випадкових, політично мотивованих або недостатньо підготовлених рішень.

Пріоритетність у цьому контексті є не тотожною обґрунтованості, а логічно продовжує її. Обґрунтованість відповідає на питання, чому проєкт є необхідним, тоді як пріоритетність визначає, чому саме він повинен реалізовуватися раніше за інші. За обмежених ресурсів одночасне відновлення всіх пошкоджених об'єктів є неможливим, тому публічна адміністрація повинна встановлювати послідовність заходів. Вона має бути пояснюваною і зрозумілою для громади. Встановлення формалізованих критеріїв пріоритетності дозволяє зменшити дублювання фінансування, уникнути включення до планів другорядних об'єктів та спрямувати ресурси на ті рішення, від яких реально залежить відновлення життєдіяльності території.

Завершальним у межах цього блоку є принцип співробітництва та координації. Комплексність відновлення зумовлює участь органів державної влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері відновлення, міжнародних партнерів, донорів, виконавців робіт і громадськості. Закон України «Про засади державної регіональної політики» пов'язує співробітництво з узгодженням цілей, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів, а координацію з узгодженістю стратегій, планів і програм на різних територіальних рівнях [5]. Для відновлення це означає необхідність єдиної логіки пріоритетів, обміну інформацією та недопущення ситуацій, коли різні суб'єкти паралельно фінансують однакові заходи або приймають несумісні рішення щодо однієї території.

Практична реалізація співробітництва і координації повинна бути пов'язана з чітким розподілом відповідальності. Сам факт участі багатьох суб'єктів не гарантує узгодженості. Навпаки, за відсутності визначених каналів взаємодії виникають ризики дублювання функцій, затримки погоджень, фрагментарного фінансування та розриву між державними, регіональними і місцевими потребами. Тому координація має охоплювати спільне визначення пріоритетів, обмін даними про пошкодження і потреби, погодження джерел фінансування, визначення відповідальних виконавців, контроль строків та оцінювання кінцевого результату. У такому розумінні цей принцип поєднує правомірність управлінського рішення з його організаційною спроможністю бути виконаним.

Взаємозв'язок розглянутих засад виявляється на кожному етапі відновлювального процесу. Наприклад, визначення першочергового об'єкта буде правомірним лише за умови, що відповідний суб'єкт діє в межах компетенції, рішення спирається на перевірені дані, пріоритет пов'язаний із безпекою та базовими потребами, а джерела фінансування і дії учасників узгоджені між собою. Відсутність хоча б одного з цих елементів створює ризик того, що формально допустиме рішення не забезпечить необхідного суспільного результату. Саме тому базові принципи доцільно використовувати не як декларативний перелік, а як критерії перевірки управлінських рішень під час планування, реалізації та контролю заходів із відновлення.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави розглядати базові принципи публічного адміністрування відновлення як взаємопов'язану систему правових і управлінських вимог, що визначають допустимий зміст рішень та порядок їх прийняття. Верховенство права формує загальні ціннісні межі відновлювальної діяльності, законність забезпечує належну юридичну підставу та процедурну правильність, пріоритет безпеки орієнтує відновлення на реальні потреби людини і територіальної громади, обґрунтованість та пріоритетність вимагають спиратися на дані й зрозумілі критерії, а співробітництво і координація забезпечують узгодженість діяльності багатьох суб'єктів. У сукупності ці принципи дозволяють відмежувати публічне адміністрування відновлення від ситуативного управління окремими проєктами.

Доцільним напрямом удосконалення практики є формалізація критеріїв пріоритетності в планах і програмах відновлення, обов'язкове мотивування рішень про включення та черговість проєктів, а також закріплення зрозумілої міжвідомчої процедури координації. Під час розподілу ресурсів першочерговими мають визнаватися проєкти, що безпосередньо впливають на безпеку населення, доступ до базових послуг і відновлення функціональної спроможності території. Такий підхід створює передумови для правомірного, послідовного та суспільно орієнтованого відновлення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Гуржій Т. О., Бодров Ю. В. Поняття та сутність принципів адміністративно-правового регулювання. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 41–48. URL: https://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/289449

2. Галунько В. Принципи адміністративного права: лекція для студентів 2 курсу. Академія адміністративно-правових наук. Науково-дослідний інститут публічного права. 24 вересня 2019 року. URL: https://www.ssaals.com.ua/pravo/pryntsypy-administratyvnoho-prava-le/6628/.

3. Кравцова Т. М. Щодо правової визначеності та класифікації принципів надання адміністративних послуг. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право. 2023. Т. 13. Вип. 26. С. 26–35. DOI: https://doi.org/10.34079/2226-3047-2023-13-26-26-35. URL: https://visnyk.mu.edu.ua/index.php/pravo/article/view/137

4. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 року № 156-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 90.

Дата першого надходження статті до видання: 31.07.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 27.08.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 16.11.2026