

УДК 342.951:352.075

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.56>

ДІЯЛЬНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ЗАГАЛЬНИЙ КОНЦЕПТ

Литвинчук О.І.,*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінальної юстиції
Національної академії внутрішніх справ,
ORCID: 0000-0003-3884-8595*

Литвинчук О.І. Діяльність адміністративних органів в умовах воєнного стану: загальний концепт.

У статті досліджується концепт діяльності адміністративних органів у період воєнного стану крізь призму поєднання безпекової доцільності та вимог правовладдя. Акцентовано, що воєнний стан трансформує як нормативно-правові, так і фактичні умови функціонування публічної адміністрації, змінюючи межі її дискреції та пріоритети діяльності.

Наголошено, що адміністративні органи отримують розширені повноваження для оперативного реагування на загрози національній безпеці, однак це не означає усунення від дії загальних принципів адміністративного права – законності, пропорційності, належного врядування, прозорості та підзвітності. Підкреслено, що навіть у надзвичайних умовах адміністративна діяльність має зберігати правовий характер і здійснюватися в межах модифікованого, але чинного правового порядку. Розкрито сутність переходу від звичайної регулятивної моделі до мобілізаційної, що характеризується централізацією управлінських процесів, скороченням процедурних елементів і посиленням виконавчої вертикалі.

Звернено увагу на ризики, пов'язані з концентрацією владних повноважень, які можуть призвести до виходу адміністративних органів за межі правової легітимності. У цьому контексті обґрунтовано необхідність ефективних механізмів парламентського та судового контролю, здатних забезпечити баланс між швидкістю ухвалення рішень і дотриманням правових стандартів. Зазначено, що парламентський контроль спрямований на підтримання політико-правової підзвітності виконавчої влади, тоді як судовий контроль виконує стабілізуючу функцію, запобігаючи свавільному втручання адміністрації у сферу людських прав.

Наголошено, що адміністративні органи залишаються носіями державної легітимності, а їхня діяльність у період воєнного стану є формою правового управління в умовах обмеженого правопорядку. Зроблено висновок, що стратегічна мета адміністративної діяльності у цей період полягає не лише у забезпеченні життєздатності держави, а й у збереженні її правової ідентичності та поверненні до повного режиму правовладдя після завершення надзвичайного стану.

Ключові слова: адміністративні органи, верховенство права, виконавча влада, орган державної виконавчої влади, повноваження, права людини, пропорційність.

Lytvynchuk O.I. Activities Of administrative agencies under martial law: general concept.

The article explores the concept of the administrative agencies' activities during martial law through the prism of combination of security expediency and the requirements of the rule of law. It is emphasized that martial law transforms both the normative and legal and actual conditions of the public administration functioning, changing the limits of its discretion and priorities of activity.

It is emphasized that administrative agencies receive expanded powers for an strategic response to threats to national security, however, this does not mean the removal from the functioning of the general principles of administrative law – legality, proportionality, good governance, transparency and accountability. It is emphasized that even in emergency conditions, administrative activity must retain its legal character and be carried out within the framework of a modified but valid legal order. The essence of the transition from the usual regulatory model to the mobilization model, characterized by the centralization of management processes, the reduction of procedural elements and the strengthening of the executive vertical, is revealed.

Attention is drawn to the risks associated with the concentration of power, which may lead to administrative bodies going beyond the limits of legal legitimacy. In this context, the necessity of effective mechanisms of parliamentary and judicial control, capable of ensuring a balance between the speed of decision-making and compliance with legal standards, is substantiated. It is noted that parliamentary control is aimed at maintaining the political and legal accountability of the executive

branch, while judicial control performs a stabilizing function, preventing arbitrary interference by the administration in the sphere of human rights.

It is emphasized that administrative agencies remain the bearers of state legitimacy, and their activities during the period of martial law are a form of legal governance in conditions of limited law and order. It is concluded that the strategic goal of administrative activity during this period is not only to ensure the viability of the state, but also to preserve its legal identity and return to the full rule of law regime after the end of the state of emergency.

Key words: administrative agencies, rule of law, executive power, state executive body, powers, human rights, proportionality.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження зумовлена низкою об'єктивних чинників, пов'язаних із сучасними геополітичними реаліями та викликами для державного управління. Триваюча повномасштабна агресія проти України, запровадження воєнного стану з подальшими продовженнями та його дією станом на листопад 2025 року, кардинально трансформували функціонування адміністративних органів, що створює необхідність теоретичного осмислення та практичного вдосконалення механізмів публічного адміністрування в екстраординарних умовах, коли традиційні принципи демократичного врядування (прозорість, підзвітність, пропорційність) стикаються з імперативами національної безпеки, мобілізації ресурсів та захисту населення.

Додамо, що воєнний стан активізує спеціальні повноваження адміністративних органів (центральных і місцевих органів виконавчої влади, військових адміністрацій), передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1]. Дослідження загального концепту дозволяє систематизувати ці повноваження, виявити колізії між нормами Конституції України (ст. 92, 106), адміністративним законодавством та тимчасовими обмеженнями прав громадян (свобода пересування, власність, підприємництво). Актуальність посилюється фактами масового переміщення населення (понад 4 млн внутрішньо переміщених осіб за даними 2024 року Мінсоцполітики [2]), руйнуванням інфраструктури та необхідністю швидкого реагування на гуманітарні кризи, що вимагає адаптації адміністративних процедур до умов гібридної війни.

Слід вказати і на лобальний контекст – зростання кількості збройних конфліктів (згідно з даними Uppsala Conflict Data Program, понад 50 активних конфліктів у 2024 рр. [3]) – робить український досвід універсальним для порівняльного аналізу. Теоретичне узагальнення концепту діяльності адміністративних органів у воєнний час сприяє розвитку адміністративного права, теорії надзвичайного управління та міжнародних стандартів (наприклад, Європейської конвенції з прав людини, ст. 15 щодо дерогації в умовах війни [4]), що особливо важливо для післявоєнної реконструкції України в рамках планів EU Ukraine Facility та національної стратегії відновлення.

Нарешті, наукова актуальність полягає в малій кількості комплексних досліджень: більшість праць фокусуються на окремих аспектах (військові адміністрації, цифровізація послуг), тоді як загальний концепт залишається фрагментарним.

Мета дослідження. Метою дослідження є з'ясування правової природи та змісту діяльності адміністративних органів у період воєнного стану, виявлення особливостей її трансформації під впливом безпекових викликів.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження проблематики діяльності адміністративних органів в умовах воєнного стану можна умовно поділити на кілька напрямів: правовий, організаційно-управлінський, порівняльно-правовий та соціально-гуманітарний.

Правовий напрям представлений працями, присвяченими аналізу нормативно-правової бази воєнного стану. Зокрема, М. Корнієнко розглядає адміністративно-правові аспекти обмеження прав і свобод. Значну увагу приділено аналізу колізії між надзвичайними повноваженнями та принципами верховенства права, зокрема щодо адміністративного примусу [5-6].

Організаційно-управлінський напрям фокусується на практиці функціонування адміністративних структур. У цьому аспекті слід відзначити роботи Ю. Завгородньої, А. Кучука та В. Пекарчука [7-9]. Водночас бракує узагальнень щодо трансформації управлінських циклів (планування, координація, контроль) у кризових умовах.

Порівняльно-правовий напрям представлений обмеженою кількістю досліджень. Аналіз досвіду Ізраїлю, Німеччини, Франції здійснює Є. Євсюков [10-11]. Але український досвід рідко інтегрується в глобальні моделі надзвичайного врядування. Відсутній системний компаративний аналіз моделей «військової адміністрації» vs «цивільної влади з розширеними повноваженнями».

Соціально-гуманітарний напрям охоплює питання захисту прав внутрішньо переміщених осіб, гуманітарного адміністрування та психологічної стійкості державних службовців. Дослідження О. Романової фокусується на процедурах соціального захисту та реагування на гуманітарні кризи [12, с. 60–63].

Найвні праці створюють фактологічну та нормативну базу, але не формують цілісного концепту, який би інтегрував правові, управлінські та етичні виміри діяльності адміністративних органів у воєнний час. Наше дослідження заповнює цю прогалину, пропонуючи основу для нормативних змін, підвищення ефективності державного апарату та мінімізації ризиків зловживань владою, що є важливим для збереження демократичних інститутів у поствоєнний період.

Виклад основного матеріалу. Як показує практика функціонування Української держави, діяльність адміністративних органів в умовах воєнного стану визначається поєднанням двох взаємопов'язаних засад: по-перше – це збереження правовладдя та, по-друге – це забезпечення функціонування держави у надзвичайних умовах. У цьому контексті адміністративна діяльність набуває особливої форми, у якій баланс між безпековою необхідністю та правовими гарантіями стає ключовим методологічним орієнтиром.

Воєнний стан змінює нормативно-правові та фактичні аспекти функціонування публічної адміністрації. Передусім ідеться про зміну меж дискреції адміністративних органів, які отримують додаткові повноваження для оперативного реагування на загрози національній безпеці, підтримання громадського порядку, мобілізацію ресурсів і захист критичної інфраструктури. Однак слід наголосити, що такі повноваження не мають інтерпретуватися як усунення від дії загальних принципів адміністративного права – законності, пропорційності, належного врядування, прозорості та підзвітності тощо. Навіть у надзвичайних умовах адміністративна діяльність повинна зберігати правовий характер і здійснюватися в межах правового порядку, хоча останній може мати певною мірою модифіковану конфігурацію.

Відзначимо, що сутність адміністративної діяльності у воєнний період полягає не лише у виконанні рішень військово-політичного керівництва, а й у підтриманні функціональної безперервності держави, що передбачає адаптацію організаційної структури публічної адміністрації, зміну форм управлінської взаємодії, а також використання надзвичайних адміністративно-правових режимів. Адміністративні органи виступають у ролі координаторів між військовими, місцевими органами влади, підприємствами та громадянами, здійснюючи переважно оперативно-регулятивні функції, спрямовані на забезпечення обороноздатності та стійкості суспільства.

Однією з визначальних рис досліджуваного стану є перехід від звичайної регулятивної моделі до мобілізаційної. Вона характеризується централізацією управлінських процесів, пріоритетом наказових форм волевиявлення, скороченням процедурних елементів і посиленням виконавчої вертикалі. Такий зсув пояснюється потребою у швидкому ухваленні рішень і реагуванні на непередбачувані ситуації. Водночас концентрація владних повноважень створює ризик виходу адміністративних органів за межі правової легітимності, що потребує ефективних механізмів контролю – як парламентського, так і судового.

Відзначимо, що питання контролю потребує окремої уваги. Контроль за діяльністю адміністративних органів у період воєнного стану має дуалістичний характер: він одночасно спрямований на запобігання зловживанням владою та на забезпечення ефективності управлінських рішень у екстраординарних умовах. Парламентський контроль у цій системі набуває переважно політико-правової форми. Верховна Рада, попри обмеження у своїй діяльності, зберігає повноваження щодо заслуховування звітів уряду, погодження указів Президента про запровадження та продовження воєнного стану, а також здійснення наглядових функцій за законністю використання бюджетних та оборонних ресурсів. Такий контроль не має перетворюватися на адміністративне втручання, але повинен забезпечувати інституційну прозорість та підзвітність урядових рішень, що особливо важливо в умовах концентрації влади у виконавчій гілці.

Судовий контроль у цей період виконує стабілізуючу функцію, слугуючи запобіжником проти свавільних рішень адміністративних органів. Навіть за умов обмеження окремих процедур чи строків судочинства принцип доступу до правосуддя не може бути повністю скасований. Адміністративні суди мають забезпечувати перевірку правомірності рішень органів виконавчої влади, особливо у справах, де йдеться про втручання у права людини – наприклад, у сфері реєстрації, мобілізації, обмеження пересування чи вилучення майна. Контрольна функція суду в цьому контексті має не лише компенсаторне, а й превентивне значення, оскільки формує стандарти правомірності для всієї адміністративної системи. Саме судовий контроль у воєнний час утримує адміністративну владу в межах правової легітимності, перешкоджаючи перетворенню надзвичайних повноважень на постійний інструмент управління.

Умови воєнного стану також впливають на зміст адміністративних процедур. Частина з них може бути спрощена, обмежена або тимчасово замінена спеціальними порядками, однак це не скасовує базових вимог до дотримання принципу пропорційності. Винятковість заходів має бути обґрунтованою і співмірною з метою їх застосування, а після припинення воєнного стану – переглянута з позицій правовладдя. Відтак, слід погодитись з тезою П. Синицина про те, що дослідження ролі принци-

пу пропорційності при обмеженні конституційних прав і свобод людини та громадянина в Україні є наразі вкрай необхідним. Зокрема, постають питання щодо законності й доцільності таких обмежень під час воєнного стану, коли державні інтереси набувають пріоритету над інтересами окремої особи. Тому ключовою є проблема вдосконалення законодавчого регулювання принципу пропорційності, що забезпечить ефективний захист прав людини та збереження балансу між індивідуальними правами й суспільними інтересами, особливо в умовах надзвичайних ситуацій [13, с. 136].

Особливого значення набуває питання відповідальності адміністративних органів за прийняті рішення. У період воєнного стану можливе розширення простору політичної чи військової доцільності, але це не означає правової безкарності. Відповідальність органів публічної адміністрації має зберігатися як у межах національної правової системи, так і відповідно до міжнародних стандартів, зокрема Європейської конвенції з прав людини, яка не допускає повного нівелювання людських прав навіть у надзвичайних обставинах.

У цьому аспекті згадаємо тезу А. Шевчука та О. Боднарука про те, що режим воєнного стану не зміг самостійно підтримувати лад у глибокому тилу чи на ділянках без активних бойових дій. Тоді головним інструментом контролю за суспільними відносинами повинен був стати Кримінальний кодекс України, але й він виявився не повною мірою адаптованим до сучасних загроз. З цієї причини парламентарі змушені були діяти оперативно, доповнюючи та змінюючи Закон про кримінальну відповідальність: частина нововведень створює абсолютно свіжі заборони кримінального характеру, інша – закономірно загострює санкції за давно відомі злочини, небезпека яких під час війни однозначно посилюється» [14].

Загальний концепт діяльності адміністративних органів у період воєнного стану може бути визначений як правове управління в умовах обмеженого правопорядку. Його ключовою характеристикою є функціонування адміністративної системи в режимі *imperium interregnum* – тимчасового розширення владних повноважень за збереження правових меж і мети державного існування. Такий режим не заперечує правовладдя, а лише модифікує його, пристосовуючи до екзистенційних викликів, з якими стикається держава.

Таким чином, адміністративні органи у воєнний період виступають не лише як інструмент оперативного управління, а як носії державної легітимності, що втілюють ідею правового порядку в умовах його тимчасової деформації. Їхня діяльність покликана забезпечити не лише виживання держави, а й відновлення нормального функціонування адміністративної системи після завершення надзвичайного стану, тобто повернення до повного режиму правовладдя.

Висновки. Діяльність адміністративних органів у період воєнного стану є складним поєднанням надзвичайної доцільності та правової нормативності, де кожне управлінське рішення має співвідноситися з вимогами правовладдя. Надання адміністративним органам розширених повноважень не скасовує принципів законності та пропорційності, а навпаки, висуває до них підвищені вимоги з огляду на особливу суспільну чутливість їхніх дій. У цьому сенсі воєнний стан виступає своєрідним випробуванням для публічної адміністрації: він виявляє ступінь її здатності діяти ефективно, не виходячи за межі правової легітимності, і водночас підтверджує необхідність сталого контролю з боку представницьких та судових інституцій.

Збереження правової орієнтації адміністративної діяльності під час війни є основою відновлення повноцінного правопорядку після її завершення. Саме через дотримання процедурних і матеріальних стандартів управління, через забезпечення прозорості рішень і підзвітності органів виконавчої влади держава утримує безперервність своєї правової ідентичності. У цьому полягає стратегічна мета функціонування адміністративної системи у воєнний час – не лише організувати виживання суспільства, а й зберегти правову форму державності, здатну гарантувати повернення до звичайного режиму правовладдя без деформацій і втрати довіри громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250. URL <https://zakon.rada.gov.ua/go/389-19>.
2. Аналітика. Внутрішньо переміщені особи. URL <https://www.ioc.gov.ua/analytics>.
3. UCDP: Sharp increase in conflicts and wars. URL <https://www.uu.se/en/news/2025/2025-06-11-ucdp-sharp-increase-in-conflicts-and-wars>.
4. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215. URL https://zakon.rada.gov.ua/go/995_004.
5. Корнієнко М.В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 170 с. URL https://oduvs.edu.ua/uploads/Korniyenko_Zabezpechennya_prav_lyudini_organami_pravoporyadku_v_ekstraordinarnih_5ed42475ec.pdf.

6. Корнієнко М.В. Права людини в умовах воєнного стану: загальноправовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 27–31. DOI <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.1-2.5>.
7. Завгородня Ю.С., Кучук А.М. Публічне управління в умовах правовладдя: методологічні засади. *Наукові праці Міжрегіональної академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління*. 2023. Вип. 5 (71). С. 41–45. DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-5(71)-5).
8. Кучук А.М. Адміністративні органи в умовах воєнного стану: управлінський та правовий аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. Вип. 14. DOI <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09>.
9. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Статус органів публічної влади в екстраординарних умовах: теоретико-правовий вимір. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. Вип. 5 (58). С. 17–21. DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2024.3>.
10. Євсюков Є.В. Правове регулювання повноважень органів виконавчої влади в умовах воєнного стану: компаративний аспект. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2024. № 3. С. 98–102. DOI <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2024-3-16>.
11. Євсюков Є.В. Зарубіжний досвід функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2024. № 71. С. 29–32. DOI <https://doi.org/10.32782/2307-1745.2024.71.6>.
12. Романова О. М. Правові реалії регулювання соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2023. №4. С. 60–63. DOI <https://doi.org/10.36695/2219-5521.4.2023.12>.
13. Синицин П. М. Роль принципу пропорційності під час обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в Україні: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Т. 4. № 87. С. 136–140. DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.87.4.20>.
14. Шевчук А., Боднарук О. Воєнний стан як каталізатор криміналізації діянь. URL <https://law.chnu.edu.ua/voiennyi-stand-yak-katalizator-kryminalizatsii-diiann>.