

Собакарь А. О.,*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного права і процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх справ,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7618-0031>*

АДМІНІСТРАТИВНІ ОРГАНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: СИСТЕМНІ ЗМІНИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТА ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ СПРОМОЖНОСТІ

Анотація. У статті досліджено системні зміни правового статусу та функціонального призначення адміністративних органів України в умовах воєнного стану. Визначено, що воєнний стан виступає комплексним чинником трансформації публічної адміністрації, зумовлюючи посилення вертикалі виконавчої влади, розширення координаційних повноважень місцевих державних адміністрацій та модифікацію співвідношення між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Акцентовано увагу на посиленні ролі голів обласних державних адміністрацій як представників Президента України та ключових координаторів діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів і військових формувань.

Розглянуто функціонування органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану, зокрема у прифронтових регіонах, де відбувається концентрація управлінських повноважень у виконавчих органах рад та їхніх керівників. Визначено, що така концентрація є об'єктивно необхідною для забезпечення оперативного реагування на безпекові виклики, водночас вона створює ризики звуження демократичних засад місцевого самоврядування. Окрему увагу приділено військовим адміністраціям як особливому виду адміністративних органів із дуальною цивільно-військовою природою, широкою компетенцією та вирішальною роллю у відновленні публічного управління на деокупованих територіях.

Проаналізовано трансформацію правового статусу органів правопорядку, зокрема Національної поліції України, Служби безпеки України, Національної гвардії України та Державної прикордонної служби України, а також зміни адміністративних процедур, що характеризуються спрощенням, цифровізацією та підвищенням координаційної складової управління. Наголошено на необхідності поєднання розширених повноважень адміністративних органів із дотриманням міжнародних зобов'язань України у сфері людських прав та міжнародного гуманітарного права. Міжнародне гуманітарне право встановлює додаткові стандарти для держав, що перебувають у стані збройного конфлікту.

Зроблено висновок про диференційований характер трансформацій адміністративних органів. Місцеві державні адміністрації зміцнили свою роль як координаторів діяльності всіх органів виконавчої влади на відповідній території. Органи місцевого самоврядування зберегли основні повноваження, набувши додаткових функцій у сфері цивільного захисту та підтримки населення, проте їхня автономія об'єктивно зменшилася внаслідок посилення координаційної ролі військових адміністрацій. Військові адміністрації як особливий вид адміністративних органів

демонструють унікальну правову конструкцію поєднання цивільного та військового управління. Визначено, що перспективи подальших досліджень пов'язані з вивченням механізмів відновлення звичайного правового статусу адміністративних органів після припинення воєнного стану.

Ключові слова: виконавча влада; військова адміністрація; воєнний стан; орган державної виконавчої влади; місцеве самоврядування; повноваження; права людини; публічна влада.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження трансформації правового статусу та функціональної спроможності адміністративних органів в умовах воєнного стану обумовлена необхідністю теоретичного переосмислення меж державного втручання та механізмів реалізації публічної влади в період екзистенційних загроз. У сучасних реаліях спостерігається об'єктивний процес розширення дискреційних повноважень органів управління, що диктується потребою в оперативному прийнятті рішень для забезпечення національної безпеки та оборони. Проте така інтенсифікація владного впливу створює ризики розбалансування системи стримувань і противаг, що актуалізує пошук нових правових моделей, здатних гармонізувати ефективність адміністрування з непорушністю засад верховенства права. Системні зміни, що охоплюють як структуру підпорядкованості, так і змістовне наповнення функцій виконавчої влади, потребують ґрунтовного наукового осмислення для запобігання деформаціям правового порядку та забезпечення стійкості державних інститутів.

Стан дослідження. Попри значну увагу представників вітчизняної та світової наукової спільноти до питань правового режиму воєнного стану, динамічність сучасних викликів актуалізує необхідність подальшої концептуалізації цієї проблематики. Аналіз останніх напрацювань дозволяє класифікувати наукові підходи за декількома ключовими напрямками.

По-перше, це організаційно-управлінський та функціональний аспекти. Значний масив досліджень присвячено трансформації механізмів державного управління. Зокрема, у фокусі науковців перебувають питання адаптації інститутів публічного адміністрування до роботи в екстремальних умовах [1-3]. Окрему увагу приділено зміні парадигми діяльності адміністративних органів, де ключовим викликом стає дотримання балансу між пріоритетами національної безпеки та фундаментальними принципами верховенства права [4]. Специфічним, проте вагомим складником цього напрямку є також вивчення особливостей фінансового контролю як інструменту забезпечення стійкості держави [5].

По-друге, це нормативно-правове регулювання та діяльність виконавчої влади. Системний аналіз правового інструментарію воєнного стану дозволяє розкрити специфіку обмежень прав і свобод людини, а також особливості функціонування правоохоронної системи, зокрема Національної поліції [6-7]. Важливе місце посідають розвідки, що стосуються трансформації діяльності органів виконавчої влади, висвітлюючи адаптивні механізми вищої ланки державного апарату до вимог особливого періоду [8].

По-третє, це філософсько-правова рефлексія. Окремий теоретичний інтерес становить осмислення феномену конституційної демократії крізь призму екстраординарних обставин. Наукова думка схиляється до тези, що кризові періоди стають своєрідним індикатором життєздатності конституційного ладу та міцності правових інститутів держави [9].

Мета статті – дослідження воєнного стану як чинника системної модифікації правового статусу адміністративних органів через аналіз нормативно-правового забезпечення, характеру змін компетенції місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій та органів правопорядку.

Обрана проблематика потребує комплексного наукового аналізу, що зумовлює її розгляд у межах циклу публікацій. Кожна стаття буде зосереджена на дослідженні специфічних аспектів загальної теми через призму різних об'єктів пізнання.

Виклад основного матеріалу. Правовий статус місцевих державних адміністрацій зазнав модифікації у напрямі посилення їхньої ролі як представників Президента України у регіонах та основних координаторів діяльності всіх органів виконавчої влади на відповідній території. Голови обласних державних адміністрацій отримали додаткові повноваження щодо координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, військових частин, розташованих на території області, правоохоронних органів.

Важливим аспектом стала зміна взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. В умовах воєнного стану спостерігається посилення вертикалі виконавчої влади з одночасним збереженням основних елементів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування продовжують виконувати власні та делеговані повноваження, однак їхня діяльність підлягає більш жорсткій координації з боку державних адміністрацій та військового командування.

Міські, селищні та сільські ради зберегли свої основні повноваження щодо місцевого бюджету, комунальної власності, забезпечення життєдіяльності громад, проте набули додаткових функцій, пов'язаних з організацією евакуації населення, облаштуванням укриттів, забезпеченням безперервності надання комунальних послуг, підтримкою внутрішньо переміщених осіб. Сільські, селищні та міські голови фактично стали ключовими фігурами у забезпеченні стійкості громад в умовах воєнного стану, що вимагало від них оперативності у прийнятті рішень та гнучкості в управлінні ресурсами.

Особливої уваги заслуговує функціонування органів місцевого самоврядування у прифронтових регіонах, де вони змушені працювати в умовах постійної загрози, обмеженого складу депутатського корпусу, пошкодженої інфраструктури. У таких умовах спостерігається максимальна концентрація повноважень у руках виконавчих органів рад та їхніх керівників, що об'єк-

тивно необхідно для забезпечення оперативного реагування на виклики, проте створює ризики для демократичного характеру місцевого самоврядування.

І у цьому аспекті слід відзначити діяльність військових адміністрацій, як особливого виду адміністративних органів. Відповідно до чинного законодавства задля підтримання конституційного ладу та правопорядку в межах територій з особливим режимом функціонують військові адміністрації; ці тимчасові структури створюються з метою реалізації оборонних заходів, охорони об'єктів стратегічного значення, а також гарантування безпеки й законних прав населення у тісній взаємодії з армійським керівництвом [10].

Наголосимо, що після збройної агресії сусідньої держави у 2014 році, Верховною Радою України було прийнято Закон «Про військово-цивільні адміністрації», згідно з яким військово-цивільні адміністрації являють собою унікальний інституційний феномен у системі публічної адміністрації України. Їх правовий статус характеризується подвійною природою: з одного боку, вони є органами виконавчої влади, з іншого – формуються та функціонують за принципами військової організації [11].

Компетенція військових адміністрацій є найбільш широкою серед усіх адміністративних органів в умовах воєнного стану. Вони здійснюють повноваження місцевих органів виконавчої влади, визначені Конституцією та законами України, повноваження військового командування відповідно до законодавства про правовий режим воєнного стану, а також виконують функції органів місцевого самоврядування у разі неможливості їх здійснення останніми.

Аналіз діяльності військових адміністрацій на звільнених від окупації територіях показує, що вони виконують важливу роль у відновленні системи публічного управління, забезпеченні правопорядку, організації надання базових адміністративних послуг населенню, координації відбудовчих робіт. Одночасно функціонування військових адміністрацій створює певні правові колізії, зокрема щодо співвідношення їхніх повноважень з компетенцією органів місцевого самоврядування, які юридично не припинили свого існування, але фактично не можуть здійснювати свої функції.

Проблемним аспектом є відсутність чіткого правового регулювання процедури створення та ліквідації військових адміністрацій, критеріїв визначення території їх функціонування, механізмів передачі повноважень від військових адміністрацій до відновлених органів місцевого самоврядування. Практика показує, що такі рішення приймаються ситуативно, виходячи з конкретної обстановки на місцях, що знижує рівень правової визначеності та передбачуваності для населення відповідних територій.

Показовою у цьому аспекті є ситуація з міським головою Одеси та дискусії щодо доцільності запровадження військової адміністрації безпосередньо в Одесі. Означений кейс ілюструє відсутність уніфікованих підстав для заміщення обраних органів місцевого самоврядування призначеними структурами в тилових містах. Коли правовий режим створюється не через об'єктивну неможливість виконання функцій міською радою, а як інструмент оперативного управління або політичного контролю, що спричиняє дублювання повноважень. Внаслідок цього виникає управлінський дуалізм: паралельне існування військової та цивільної вертикалей влади не лише розмиває відповідальність за життєдіяльність громади, а й створює прецедент, де межі втручання держави у справи самоврядування стають розмитими та залежними від політичної кон'юнктури, а не від чітких законодавчих імперативів.

Відзначимо також окремі зміни повноважень у сфері діяльності органів правопорядку. Так, Національна поліція України зазнала суттєвих змін у правовому статусі, отримавши розширені повноваження щодо забезпечення громадського порядку, протидії мародерству, контролю за дотриманням комендантської години, перевірки документів. Значно посилилася взаємодія поліції з військовими підрозділами, що потребувало створення нових механізмів координації та розмежування компетенції. Національна поліція фактично стала одним з основних інструментів забезпечення правопорядку в тилкових регіонах, беручи на себе функції, які раніше могли виконуватися іншими структурами.

Служба безпеки України розширила свою контррозвідальну та оперативно-розшукову діяльність, отримавши додаткові повноваження щодо протидії диверсійно-розвідальній діяльності противника, боротьби з колабораціонізмом, забезпечення інформаційної безпеки. Трансформація статусу Служби безпеки України відбувалася у контексті реформи цього органу, спрямованої на його перетворення на класичну спецслужбу контррозвідального та антитерористичного спрямування.

Національна гвардія України як військово формування з правоохоронними функціями набула особливого значення в умовах воєнного стану. Її підрозділи залучаються як до виконання відповідних завдань у складі Сил оборони, так і до охорони критичної інфраструктури, супроводження гуманітарних вантажів, забезпечення правопорядку у прифронтових регіонах. Правовий статус Національної гвардії характеризується максимальною гнучкістю у поєднанні військових та правоохоронних функцій.

Державна прикордонна служба України розширила свої повноваження не лише у традиційній сфері охорони державного кордону, але й у сфері контролю за переміщенням осіб та вантажів усередині країни, евакуації населення з прифронтових територій, протидії незаконному вивезенню за кордон культурних цінностей та стратегічних ресурсів.

Предмет нашого дослідження передбачає необхідність висвітлення функціональних змін діяльності адміністративних органів. Відзначимо, що процедурний аспект діяльності адміністративних органів зазнав суттєвих змін. Загальною тенденцією стало спрощення та прискорення адміністративних процедур, скорочення строків розгляду звернень, зменшення кількості погоджувальних інстанцій. Якщо у звичайних умовах адміністративна процедура характеризується детальною регламентацією кожного етапу, множинністю форм участі заінтересованих сторін, жорсткими темпоральними межами, то в умовах воєнного стану спостерігається певна оптимізація процесуальних форм.

Кабінет Міністрів України запровадив так звані «спрощені» або «прискорені» процедури для значного переліку адміністративних рішень, особливо у сферах будівництва об'єктів оборонного значення, закупівель для потреб армії, мобілізації економічних ресурсів. Для прикладу згадаємо, зокрема, постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану» [12].

Водночас таке спрощення має супроводжуватися адекватними механізмами контролю, щоб не перетворитися на інструмент обходу законодавства про запобігання корупції та захист прав зацікавлених осіб.

Значущою інновацією стало максимальне переведення адміністративних послуг в електронний формат. Цифровізація адміністративних процедур не лише підвищила їх доступність для громадян в умовах обмеженої мобільності та роботи установ

за особливим графіком, але й створила додаткові гарантії прозорості та унеможливила частину корупційних ризиків. Портал «Дія» став основною платформою для отримання адміністративних послуг, що фактично трансформувало характер взаємодії між громадянами та адміністративними органами.

Контрольно-наглядова діяльність адміністративних органів також зазнала модифікації. З одного боку, запроваджено мораторії на проведення значної частини планових перевірок суб'єктів господарювання для зменшення адміністративного тиску на бізнес в умовах кризи. З іншого боку, посилено позаплановий контроль у критично важливих сферах: оборонні закупівлі, стратегічні підприємства, об'єкти критичної інфраструктури, дотримання режиму воєнного стану, що потребувало від контролюючих органів нових підходів до організації своєї роботи та пріоритизації напрямів діяльності.

Наголосимо, що функціонування адміністративних органів в умовах воєнного стану має відбуватися з дотриманням міжнародних зобов'язань України, насамперед у сфері прав людини. Європейська конвенція з прав людини (стаття 15) дозволяє державам у разі війни або іншої суспільної небезпеки відступати від своїх зобов'язань у тій мірі, в якій це обумовлено гостротою становища, за умови, що такі заходи не суперечать іншим зобов'язанням згідно з міжнародним правом. Водночас низка прав є абсолютними та не підлягають обмеженню за жодних обставин [13].

Практика Європейського суду з прав людини виробила критерії оцінки правомірності відступу від конвенційних зобов'язань: існування реальної загрози життю нації; відповідність заходів гостроті загрози (принцип пропорційності); тимчасовість обмежень; офіційне повідомлення Генерального секретаря Ради Європи про відступ від зобов'язань; відсутність дискримінації у застосуванні обмежень. Вказані критерії мають бути орієнтиром для адміністративних органів України при реалізації розширених повноважень.

Додамо, що міжнародне гуманітарне право встановлює додаткові стандарти для держав, що перебувають у стані збройного конфлікту. Женевські конвенції та Додаткові протоколи до них регламентують поведінку з цивільним населенням на окупованих територіях, захист об'єктів цивільної інфраструктури, обмеження методів ведення війни. Адміністративні органи України, особливо військові адміністрації, мають діяти у відповідності до норм міжнародного гуманітарного права, що є не лише міжнародно-правовим зобов'язанням, але й елементом національної ідентичності та цивілізаційного вибору.

Висновки. Проведене дослідження системних змін правового статусу та функціональної спроможності адміністративних органів в умовах воєнного стану дозволяє сформулювати низку концептуальних висновків та практичних рекомендацій. По-перше, воєнний стан як особливий правовий режим є системним чинником трансформації правового статусу адміністративних органів, що проявляється у чотирьох основних напрямках: екстенсивна трансформація через надання додаткових повноважень; інтенсивна модифікація через посилення ефективності реалізації наявних повноважень; структурна трансформація через створення нових органів або реорганізацію існуючих; функціональна конвергенція через взаємозамінність функцій різних адміністративних органів.

Аналіз змін правового статусу різних груп адміністративних органів свідчить про диференційований характер трансформацій залежно від рівня, виду та функціонального призначення органу.

Місцеві державні адміністрації зміцнили свою роль як координаторів діяльності всіх органів виконавчої влади на відповідній території. Органи місцевого самоврядування зберегли основні повноваження, набувши додаткових функцій у сфері цивільного захисту та підтримки населення, проте їхня автономія об'єктивно зменшилася внаслідок посилення координаційної ролі військових адміністрацій. Військові адміністрації як особливий вид адміністративних органів демонструють унікальну правову конструкцію поєднання цивільного та військового управління.

Перспективи подальших досліджень пов'язані з вивченням механізмів відновлення звичайного правового статусу адміністративних органів після припинення воєнного стану.

Література:

1. 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/10.32689/2523-46252023-5\(71\)-5](https://doi.org/10.32689/2523-46252023-5(71)-5).
2. 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>.
3. 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>.
4. Литвинчук О.І. Діяльність адміністративних органів в умовах воєнного стану: загальний концепт. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 2. С. 346–350. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.56>.
5. Крупко Я. М. Особливості діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану: питання фінансового контролю. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. Вип. 6. Ч. 2. С. 317–321. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.06.2.51>.
6. Корнієнко М.В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект: монографія. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.
7. Корнієнко М.В. Права людини в умовах воєнного стану: загально-правовий дискурс. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1-2. С. 27–31. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.1-2.5>.
8. Корелова В.А., Рябенко Я.С., Солодка А.П. Вплив правового режиму воєнного стану на діяльність Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 119–138. DOI: [10.21564/2414-990X.161.283096](https://doi.org/10.21564/2414-990X.161.283096).
9. Кучук А.М., Кучук Д.Г. Конституційна демократія за екстраординарних умов: доктринальний вимір і роль суду. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. №91. Т. 1. С. 196–201. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.1.28>.
10. Про правовий режим воєнного стану. Закон України від 12 травня 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.
11. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. Ст.87.
12. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 року №252. *Офіційний вісник України*. 2022. №25. Ст. 1334.
13. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. *Урядовий кур'єр*. 2010. № 215.

Sobakar A. Administrative Bodies Under Martial Law: Systemic Changes in Legal Status and Functional Capacity

Abstract. The article deals with systemic changes in the legal status and functional purpose of administrative bodies of Ukraine under martial law. It is determined that martial law acts as a complex factor in the transformation of public administration, leading to the strengthening of the executive branch, the expansion of the coordination powers of local state administrations, and the modification of the correlation between executive and local authorities. The emphasis is on strengthening the role of heads of regional state administrations as representatives of the President of Ukraine and key coordinators of the activities of territorial bodies of central executive bodies, law enforcement agencies, and military formations.

The local authorities' functioning under martial law is considered, in particular in front-line regions, where there is a concentration of administrative powers in the executive bodies of councils and their leaders. It is determined that such concentration is objectively necessary to ensure an operational response to security challenges, but at the same time it creates risks of narrowing the democratic principles of local self-government. Special attention is paid to military administrations as a special type of administrative bodies with a dual civil and military nature, broad competence and a decisive role in the restoration of public administration in the reoccupied territories.

The transformation of the legal status of law enforcement agencies, in particular the National Police of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the National Guard of Ukraine and the State Border Service of Ukraine, as well as changes in administrative procedures characterized by simplification, digitalization and an increase in the coordination component of management, is analyzed. The necessity to combine the expanded powers of administrative bodies with compliance with Ukraine's international obligations in the field of human rights and international humanitarian law is emphasized. International humanitarian law establishes additional standards for states in a state of armed conflict.

The conclusion is made about the differentiated nature of the administrative bodies' transformations. Local state administrations have strengthened their role as coordinators of the activities of all executive bodies in the relevant territory. Local self-government bodies retained their basic powers, acquiring additional functions in the field of civil protection and support of the population, but their autonomy objectively decreased due to the strengthening of the coordinating role of military administrations. Military administrations as a special type of administrative bodies demonstrate a unique legal structure combining civil and military administration. It was determined that the prospects for further research are related to the study of mechanisms for restoring the normal legal status of administrative bodies after the termination of martial law.

Key words: executive power; military administration; martial law; state executive body; local self-government; powers; human rights; public authority.

