

УДК 342.951:352.075
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v6.2025.10>

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

ВОЄННИЙ СТАН ЯК ЧИННИК ЗМІНИ ПРАВОВОГО СТАТУСУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року внаслідок повномасштабного збройного вторгнення спричинило системну трансформацію функціонування публічної адміністрації. Адміністративні органи отримали розширені повноваження, додаткові функції та нові механізми реалізації своїх компетенцій, що потребує комплексного правового аналізу та наукового осмислення.

Наголосимо, що правовий статус адміністративних органів в умовах воєнного стану характеризується значними відмінностями порівняно зі звичайним правовим режимом, що стосується їхніх повноважень, відповідальності, підзвітності, процедур прийняття рішень та взаємодії з громадянами. Відсутність комплексного наукового дослідження вказаних змін створює прогалини у розумінні правової природи та меж діяльності адміністративних органів у воєнний час.

До того ж, практика застосування законодавства про воєнний стан виявила численні проблемні аспекти: колізії правових норм, невизначеність меж дискреційних повноважень, питання дотримання балансу між ефективністю управління та захистом прав людини, проблеми координації між різними рівнями адміністрації тощо. Вказані проблеми потребують наукового обґрунтування шляхів їх вирішення, оскільки трансформація правового статусу адміністративних органів безпосередньо впливає на реалізацію конституційних прав і свобод людини. Розширення повноважень органів публічної влади в умовах воєнного стану має супроводжуватися чіткими правовими гарантіями запобігання зловживанням і захисту законних інтересів населення, що потребує наукового обґрунтування відповідних механізмів.

Наголосимо, що досвід функціонування адміністративних органів в умовах воєнного стану має важливе значення для вдосконалення законодавства про правові режими особливого періоду, розробки ефективних моделей управління за таких умов та підготовки до можливих надзвичайних ситуацій у майбутньому. При цьому необхідно зважати, що наукове дослідження змін правового статусу адміністративних органів в умовах воєнного

стану має міждисциплінарне значення, оскільки перебуває на перетині адміністративного права, конституційного права, теорії держави і права та науки державного управління, що дозволяє сформувати цілісне розуміння трансформаційних процесів у системі публічної влади.

Таким чином, дослідження воєнного стану як чинника зміни правового статусу адміністративних органів є актуальним як з теоретичної точки зору для розвитку адміністративно-правової науки, так і з практичної – для вдосконалення законодавства, підвищення ефективності публічного управління та захисту прав людини в умовах особливих правових режимів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначена нами проблематика є предметом вивчення вітчизняних і зарубіжних науковців, проте потребує подальшого поглибленого дослідження з урахуванням сучасних реалій.

Серед останніх досліджень означеної тематики виокремимо роботу О. Литвинчука, у якій автором аналізуються особливості функціонування адміністративних органів під час воєнного стану з урахуванням балансу між потребами безпеки та принципами верховенства права; підкреслюється, що такий режим суттєво змінює правові й практичні аспекти роботи публічного управління, розширюючи межі дискреційних повноважень та переорієнтовуючи ключові напрямки їхньої діяльності [1, с. 346-350].

У працях А. Кучука та В. Пекарчука і Ю. Завгородньої висвітлюється організаційно-управлінський аспект функціонуванні інститутів публічного адміністрування [2-4]. Став предметом дослідження і такий аспект діяльності органів публічної влади в умовах воєнного стану як фінансовий контроль [5, с. 317-321].

Правовий аспект регулювання режиму воєнного стану системно досліджує М. Корнієнко, аналізуючи, зокрема, адміністративно-правові особливості обмежень прав і свобод людини, діяльність Національної поліції в умовах воєнного стану тощо [6-7]. Дослідження впливу правового режиму воєнного стану на діяльність Кабінету Міністрів України та інших виконавчих органів розкриває специфіку адаптації вищого органу виконавчої влади [8].

Не можна оминати увагою і філософсько-правовий вимір проблематики воєнного стану. І у цьому контексті відзначимо працю, у якій автори висвітлюють феномен конституційної демократії за екстраординарних умов, обґрунтовуючи, що екстраординарні умови не виступають правовим вакуумом, а є «формою випробування життєздатності конституційного ладу» [9, с. 196-201].

Серед найменш досліджених аспектів піднятої проблематики слід вказати наступні: системний аналіз змін у компетенції, повноваженнях та відповідальності всього спектру адміністративних органів; механізми забезпечення балансу між ефективністю управління та захистом прав людини; правові гарантії запобігання зловживанням розширеними повноваженнями; оптимальна модель співвідношення між централізацією управління та збереженням місцевого самоврядування; критерії оцінки легітимності та пропорційності обмежувальних заходів; механізми відновлення звичайного правового статусу адміністративних органів після припинення воєнного стану.

Мета статті – полягає в концептуальному обґрунтуванні та аналізі трансформації правового статусу адміністративних органів під впливом воєнного стану як особливого правового режиму.

Означена нами проблематика вимагає комплексного висвітлення, а тому буде розкрита через публікацію циклу статей, у кожній з яких буде зосереджено увагу на її окремих аспектах.

Виклад основного матеріалу. Вкажемо на концептуальні засади трансформації правового статусу адміністративних органів в умовах воєнного стану. Так, воєнний стан як особливий правовий режим являє собою систему надзвичайних правових, організаційних, економічних, воєнних та інших заходів, що запроваджуються для забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету та територіальної цілісності [10].

Юридична природа воєнного стану полягає у тимчасовій модифікації конституційного ладу держави шляхом легітимного обмеження окремих конституційних прав і свобод громадян та паралельного розширення компетенції органів публічної влади.

Правовий статус адміністративних органів традиційно (хоча єдиного тлумачення немає) розглядається у науці адміністративного права як сукупність прав, обов'язків, повноважень, відповідальності та гарантій діяльності, закріплених нормативно-правовими актами [11, с. 59]. У звичайних умовах цей статус характеризується стабільністю, чіткою регламентацією компетенції, дотриманням принципу розподілу влад та розгалуженою системою стримувань і противаг.

Воєнний стан, на нашу думку, як чинник зміни правового статусу адміністративних органів діє у кількох основних напрямках.

– по-перше, вкажемо на те, що відбувається екстенсивна трансформація компетенції через надання органам публічної адміністрації додаткових повноважень, не притаманних їм у звичайний час;

– по-друге, спостерігається інтенсивна модифікація через посилення ефективності та оперативності реалізації вже наявних повноважень шляхом спрощення процедур, скорочення строків та зменшення бюрократичних перепон;

– по-третє, має місце структурна трансформація, що виражається у створенні нових адміністративних органів (наприклад, військових адміністрацій населених пунктів) або реорганізації існуючих;

– по-четверте, відбувається функціональна конвергенція, коли адміністративні органи різної галузевої належності починають виконувати суміжні або частково взаємозамінні функції для забезпечення безперервності управління.

Наголосимо, що теоретичним підґрунтям таких трансформацій є концепція адаптивного адміністративного права, згідно з якою система публічного управління повинна мати здатність до швидкої та адекватної реакції на кризові виклики без втрати легітимності та правової визначеності. Вказана концепція базується на принципі пропорційності, який вимагає, щоб обсяг і характер змін правового статусу адміністративних органів відповідали рівню та природі загрози, що спричинила введення воєнного стану.

У цьому сенсі згадаємо і доктрину необхідності (Doctrine of Necessity), яка в праві означає обґрунтування певних дій, які інакше були б незаконними, якщо вони вчинені для запобігання значно більшій шкоді чи для захисту життєво важливих інтересів, наприклад життя, здоров'я, безпека, або для забезпечення функціонування держави в умовах кризи, коли немає інших законних засобів; її суть у балансуванні між законністю та неминучою загрозою, що часто застосовується у кримінальному праві, конституційному праві під час надзвичайних станів, та міжнародному праві для обґрунтувань дій держав.

Так, у дослідженні Таха Хуссейн Аль-Атія робиться висновок, що доктрина необхідності вимагає відходу виконавчої влади від принципу конституційної легітимності на користь виняткових повноважень, які дозволяють їй тимчасово видавати законодавчі акти для боротьби з надзвичайними ситуаціями або кризами, з якими стикається держава, включаючи неминучі небезпеки. Зарубіжним дослідником стверджується, що вирішення таких питань не може терпіти жодних зволікань, і що доктрина необхідності є конституційно легітимною [12, с. 156-157].

Наголосимо, що висновки зазначеного автора щодо доктрини необхідності мають певне обґрунтування, особливо в контексті екстремальних

криз, коли швидке реагування виконавчої влади справді може бути життєво важливим для збереження держави та захисту суспільства. Доктрина необхідності дійсно дозволяє тимчасово відступати від звичайних принципів конституційної легітимності, надаючи виконавчим органам виняткові повноваження, включно з можливістю видання актів законодавчого характеру, оскільки в умовах неминучої небезпеки будь-яке зволікання може призвести до катастрофічних наслідків.

Водночас така позиція не є абсолютною і вимагає суттєвих застережень. Надання виконавчій владі виняткових повноважень не повинно означати повного ігнорування конституційних принципів чи перетворення тимчасових заходів на постійну практику. Доктрина необхідності залишається легітимною лише за умови суворого дотримання принципів пропорційності, тимчасовості та необхідності, а також ефективного механізму контролю. Парламентський, судовий та громадський нагляд є обов'язковими для запобігання зловживанням і забезпечення повернення до звичайного конституційного порядку після подолання кризи. Без такого контролю виняткові повноваження можуть становити загрозу демократичним інститутам і верховенству права.

Додамо, що з методологічної точки зору ключовим є чітке розмежування понять «зміна правового статусу» адміністративних органів та «порушення правового статусу». Зміна правового статусу здійснюється виключно в рамках конституційної легітимності, на основі спеціальних законодавчих актів (зокрема, Закону України «Про правовий режим воєнного стану») і характеризується тимчасовістю та зворотністю: після припинення дії режиму повноваження органів повертаються до довоєнного обсягу. Натомість порушення правового статусу полягає в незаконному привласненні додаткових повноважень або зловживанні наданими, коли дії органів виходять за межі визначених законом розширень компетенції та обмежень, що може призводити до свавільних втручань у права і свободи громадян. Таке розмежування дозволяє оцінювати трансформації в період воєнного стану як легітимні адаптації, одночасно забезпечуючи механізми запобігання зловживанням і збереження принципів правової держави.

І у останньому контексті варто перейти до висвітлення нормативно-правового забезпечення зміни статусу адміністративних органів. Так, конституційною основою зміни правового статусу адміністративних органів в Україні є статті 64, 83, 85, 92, 106 Конституції України, які визначають можливість обмеження конституційних прав і свобод, порядок введення воєнного стану та розмежування повноважень державних органів за особливих умов. Принципи-

повим є положення статті 64 Конституції, яке встановлює абсолютні межі обмежень навіть в умовах воєнного стану, зокрема щодо права на життя, заборони катувань, права на справедливий суд тощо [13].

Базовим законодавчим актом є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII, який конкретизує конституційні положення та визначає систему заходів, що можуть запроваджуватися в умовах воєнного стану [10]. Вказаний закон містить вичерпний перелік обмежень конституційних прав і свобод та відповідних повноважень органів державної влади та військового командування. Системний аналіз положень цього нормативно-правового акту свідчить, що законодавець намагався збалансувати потребу в оперативному та ефективному управлінні з необхідністю збереження правової визначеності та захисту основоположних прав людини [10].

Водночас практика застосування цього законодавства виявила низку проблемних аспектів. Зокрема, формулювання окремих повноважень є надто загальними, що створює широке поле для дискреційних рішень адміністративних органів. Наприклад, повноваження щодо «посилення охорони державної таємниці» або «примусово відчувувати майно, що перебуває у приватній або комунальній власності» не мають чітких критеріїв і меж застосування, що потенційно може призводити до зловживань.

Висновки. Введення воєнного стану в Україні стало чинником трансформації правового статусу адміністративних органів, зумовивши екстенсивне розширення їхньої компетенції, інтенсифікацію повноважень, структурні зміни та функціональну конвергенцію. Вказані процеси, обґрунтовані доктриною необхідності та принципом пропорційності, дозволяють публічній адміністрації ефективно реагувати на загрози національній безпеці, зберігаючи при цьому конституційну легітимність і тимчасовий характер змін.

Аналіз нормативно-правової бази, насамперед Конституції України та Закону «Про правовий режим воєнного стану», свідчить про спробу законодавця забезпечити баланс між потребами оборони та захистом основоположних прав і свобод. Ключовим для збереження принципів правової держави є чітке розмежування легітимної зміни правового статусу адміністративних органів від його порушення, а також дієвий механізм контролю – парламентський, судовий і громадський. Лише за умови суворого дотримання принципів необхідності, пропорційності та тимчасовості розширені повноваження не становитимуть загрози демократичним інститутам.

Накопичений досвід України в умовах повномасштабної агресії є цінним для підготовки до

можливих майбутніх викликів і подальшого розвитку адаптивних моделей публічного адміністрування в екстраординарних умовах.

Література

1. 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>
2. Завгородня Ю.С., Кучук А.М. Публічне управління в умовах правопорядку: 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).
3. 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>.
4. 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/рyчv.5.2024.3>.
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: загальноправовий 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., Рябченко 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. Білокур Є.І., Сідар М.І. Адміністративно-правовий статус міністерств як центральних органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2020. № 47. Т. 1. С. 59-62. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.47-1.12>
12. Taha Hussein Al-Atiyat. Applicability of the Doctrine of Necessity in Constitutional Law: (A Comparative Study (Jordan, Egypt, France)). *International Journal on Humanities and Social Sciences*. 2024. №59. P.156-178. DOI: <https://doi.org/10.33193/IJoHSS.59.2024.731>
13. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Анотація

Собакар А. О. Воєнний стан як чинник зміни правового статусу адміністративних органів. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню воєнного стану як ключового чинника трансформації правового статусу адміністративних органів в Україні. Наголошено, що введення воєнного стану спричинило системні зміни в функціонуванні публічної адміністрації: екстенсивне розширення компетенції через надання додаткових повноважень, інтенсифікацію реалізації наявних функцій шляхом спрощення процедур, структурні трансформації (створення військових адміністрацій) та функціональну конвергенцію органів влади.

Теоретичною основою аналізу визначені концепція адаптивного адміністративного права та принцип пропорційності, що забезпечують адекватну реакцію системи управління на кризові виклики без втрати легітимності. Розглянуто доктрину необхідності, яка обґрунтовує тимчасовий відступ виконавчої влади від звичайних конституційних принципів для оперативного реагування на неминучі загрози, з обов'язковими застереженнями щодо дотримання тимчасовості, пропорційності та механізмів контролю.

Особлива увага приділена нормативно-правовому забезпеченню змін: конституційним положенням та Закону «Про правовий режим воєнного стану», які намагаються збалансувати потреби оборони з захистом основоположних прав.

Встановлено, що методологічно важливим є розмежування легітимної зміни правового статусу (тимчасової, зворотної, в межах закону) від його порушення (перевищення повноважень чи зловживання повноваженнями), що дозволяє оцінювати трансформації як адаптаційні механізми правової держави.

Резюмовано, що воєнний стан є чинником модифікації правового статусу адміністративних органів, сприяючи їх адаптації до загроз через розширення повноважень і централізацію. Для збереження демократичних принципів необхідні дієві механізми парламентського, судового та громадського контролю, чіткі критерії пропорційності заходів та гарантії запобігання зловживанням. Відзначено, що накопичений досвід України є цінним для формування адаптивних моделей публічного адміністрування в екстраординарних умовах, з акцентом на швидке відновлення звичайного правового режиму після припинення воєнного стану.

Ключові слова: адміністративний орган, верховенство права, воєнний стан, доктрина необхідності, правове регулювання, правовий статус, повноваження, права людини, принцип пропорційності.

Summary

Sobakar A. O. Martial Law as a Factor in Changing the Legal Status of Administrative Bodies. – Article.

The article is devoted to the study of martial law as a key factor in the transformation of the legal status of administrative bodies in Ukraine. It is emphasized that the introduction of martial law caused systemic changes in the public administration's functioning: extensive expansion of competence through the provision of additional powers, intensification of the implementation of existing functions by simplifying procedures, structural transformations (creation of military administrations) and functional convergence of public authorities.

The concept of adaptive administrative law and the principle of proportionality ensuring an

adequate response of the management system to crisis challenges without losing legitimacy, are determined as the theoretical basis of the analysis. The doctrine of necessity, justifying the temporary departure of the executive branch from ordinary constitutional principles for an operational response to imminent threats, with mandatory reservations regarding compliance with temporariness, proportionality and control mechanisms, is considered.

Particular attention is paid to the regulatory and legal support of changes, namely constitutional provisions and the Law “On the Legal Regime of Martial Law”, which try to balance the urgencies of defense with the protection of fundamental rights.

It is established that methodologically important is the distinction between a legitimate change in the legal status (temporary, reversible, within the limits of the law) and its violation (exceeding powers or abuse of powers),

which allows us to assess transformations as adaptive mechanisms of the law-based state.

It is summarized that martial law is a factor in modifying the legal status of administrative bodies, contributing to their adaptation to threats through the expansion of powers and centralization. To preserve democratic principles, effective mechanisms of parliamentary, judicial and public control, clear criteria for proportionality of measures and guarantees for preventing abuse are necessary. It is noted that the accumulated experience of Ukraine is valuable for the formation of adaptive models of public administration in extraordinary conditions, with an emphasis on the rapid restoration of the normal legal regime after the end of martial law.

Key words: administrative body, rule of law, martial law, doctrine of necessity, legal regulation, legal status, powers, human rights, principle of proportionality.

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 21.11.2025

Дата публікації: 31.12.2025