

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.4.12>

ЄВСЮКОВ Є.В.

**УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ОРГАНІВ
В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ХАРАКТЕРИСТИКА НАПРЯМІВ****ADMINISTRATIVE AGENCIES ACTIVITIES' IMPROVING UNDER MARTIAL LAW
CONDITIONS: CHARACTERISTICS OF DIRECTIONS**

У статті досліджуються особливості правового статусу адміністративних органів у період дії воєнного стану в Україні. Метою дослідження є надання загальної характеристики напрямів удосконалення діяльності адміністративних органів в умовах воєнного стану.

Наголошено, що особливість воєнного стану полягає у трансформації звичного правопорядку: обсяг компетенції органів влади змінюється, виникає потреба в оперативних і часто нетипових управлінських рішеннях, але водночас зберігається вимога до їх легітимності та відповідності принципу правовладдя. Обґрунтовано, що вдосконалення правового статусу адміністративних органів має здійснюватися з урахуванням принципу верховенства права та відповідних європейських практик, що дозволяє поєднати потреби безпеки з вимогами захисту фундаментальних прав.

Констатовано, що вдосконалення правового статусу адміністративних органів у період воєнного стану є одним із ключових чинників забезпечення ефективності державного управління та стійкості суспільно-політичної системи України. Вказано, що вдосконалення правового статусу адміністративних органів передбачає не лише чітке нормативне визначення компетенції та меж повноважень, але й формування гнучких управлінських механізмів, здатних оперативно реагувати на кризові виклики, при цьому зберігаючи вірність принципу правовладдя. Важливе значення має налагодження інституційної взаємодії між цивільними та військовими структурами, запровадження прозорих процедур підзвітності, а також дієвих гарантій дотримання людських прав.

Обґрунтовано, що не менш актуальними є адаптація адміністративного судочинства до надзвичайних умов та посилення кадрового й ресурсного потенціалу органів публічної влади. Наголошено, що досвід демократичних держав доводить: навіть у часи надзвичайних викликів можливо поєднувати вимоги безпеки з дотриманням основоположних прав і свобод, якщо діяльність адміністративних органів спирається на прозорі та легітимні правові механізми.

Зроблено висновок, що для України описана модель є не лише бажаною, а й життєво необхідною умовою збереження демократичного державного ладу та забезпечення довіри громадян до влади в умовах збройної агресії.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративні органи, верховенство права, воєнний стан, права людини, правовий статус, повноваження, прозорість і підзвітність.

The article examines the features of the legal status of administrative agencies under martial law in Ukraine. The purpose of the study is to provide a general characteristic of the directions for improving the activities of administrative agencies under martial law.

It is emphasized that the peculiarity of martial law is the transformation of the usual legal order, namely the scope of the authorities' competence changes, there is a necessity for efficient and often atypical administrative decisions, but at the same time the requirement for their legitimacy and compliance with the principle of the rule of

law remains. It is substantiated that the improvement of the administrative agencies' legal status should be carried out taking into account the principle of the rule of law and relevant European practices allowing combining security needs with the requirements for the fundamental rights protection.

It is stated that the improvement of the administrative agencies' legal status during martial law is one of the key factors in ensuring the effectiveness of public administration and the stability of the social and political system of Ukraine. It is indicated that improving the administrative agencies' legal status involves not only a clear normative definition of competence and limits of powers, but also the formation of flexible management mechanisms capable of responding promptly to crisis challenges, while maintaining fidelity to rule of law principle. The establishment of institutional interaction between civilian and military structures, the introduction of transparent accountability procedures as well as effective guarantees of compliance with human rights are of great importance.

It is substantiated that the adaptation of administrative justice to emergency conditions and the strengthening of the personnel and resource potential of public authorities are also of great importance. It is emphasized that the experience of democratic states proves that even in times of emergency challenges it is possible to combine security requirements with compliance with fundamental rights and freedoms, if the administrative agencies' activities are based on transparent and legitimate legal mechanisms.

It is concluded that the described model is not only desirable for Ukraine, but also a vital condition for preserving a democratic state system and ensuring citizens' trust in the authorities in conditions of armed aggression.

Ключові слова: *administrative justice, administrative agencies, rule of law, martial law, human rights, legal status, powers, transparency and accountability.*

Вступ. Актуальність теми зумовлена необхідністю адаптації діяльності адміністративних органів до тих викликів, що спричинені воєнним станом, який радикально змінює умови функціонування публічної влади. За вказаних обставин адміністративні органи виступають ключовими інституціями у забезпеченні безперервності державного управління, реалізації заходів національної безпеки та захисту людських прав (особливо це стосується екстраординарних умов).

Наголосимо, що воєнний стан виявляє низку проблем – від невизначеності правових механізмів взаємодії органів публічної влади до ризику зловживань владними повноваженнями та надмірної централізації управлінських процесів. За таких обставин особливого значення набуває вироблення та характеристика напрямів удосконалення діяльності адміністративних органів, що має забезпечити баланс між ефективністю управління та дотриманням принципів правовладдя. Дослідження окресленої проблематики дозволяє не лише сформулювати науково обґрунтовані підходи до модернізації діяльності адміністративних органів, а й сприяти підвищенню стійкості державного управління в умовах триваючих загроз.

Відзначимо, що піднята проблематика стала предметом дослідження вітчизняних науковців. Так, у цьому аспекті згадаємо роботи таких науковців як Н. Алюшина, К. Бугайчук, В. Зінкевич, Д. Зінченко, І. Казанчук, О. Моргунов, О. Музичук, В. Пешков, Ю. Цвіркун та ін.

Роботи цих авторів створюють підґрунтя для розв'язання означеного нами завдання. Так, О. Музичук і К. Бугайчук визначають ключові принципи функціонування органів публічного адміністрування в умовах воєнного стану: адаптивність, розширення компетенції, ініціативність керівника, пріоритет безпеки, недопущення співпраці з окупаційною адміністрацією, а також кооперативну взаємодію з іншими суб'єктами [1, с. 200–208].

В. Пешков розглядає адаптацію адміністративно-правових засад як процес модернізації системи публічного адміністрування за умов війни. Виділяє такі ключові напрями: механізми оперативного реагування; підвищення кваліфікації посадових осіб; раціональне використання ресурсів; матеріально-технічна самостійність адміністративно-територіальних одиниць; уточнення та вдосконалення нормативно-правових актів відповідно до нових викликів [2, с. 162–166].

Ю. Цвіркун аналізує законодавчі зміни, рекомендації та проекти законів, спрямовані на вдосконалення адміністративного судочинства в умовах воєнного стану. Підкреслює, що навіть за таких умов конституційне право на судовий захист не можна обмежувати [3, с. 111–117].

Н. Алюшина порівнює режим роботи державних службовців під час карантину та воєнного стану. Виявлено збільшення навантаження, втрат кадрів, зміни режиму (дистанційна робота,

нічні/вихідні зміни). Водночас покращилась комунікація, інформованість і застосування електронних систем – що стало платформою для подальшої адаптації [4, с. 111–117].

В. Зінкевич досліджує взаємодію місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, виокремлюючи п'ять основних напрямів вдосконалення: нормативно-правовий, організаційно-управлінський, кадровий, ресурсний та фінансовий [5, с. 111–117].

І. Казанчук, Д. Зінченко розглядають розвиток інституту адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації, звертаючи увагу на необхідність модернізації нормативно-правового поля для посилення контролю, прозорості і запобігання зловживанням владою [6, с. 70–73].

О. Моргунов і О. Музичук описують шляхи вдосконалення у широкому контексті. Серед запропонованих: адаптивні моделі персоналу, розширення функцій, переміщення територіальних органів, взаємодія органів для покриття функціональних прогалів [7, с. 104–108].

Однак, проблематика, піднята у цій статті має перманентний характер, що і визначає її актуальність.

Постановка завдання. Метою статті є надання загальної характеристики напрямів удосконалення діяльності адміністративних органів в умовах воєнного стану.

Результати дослідження. Як ми відзначили, в умовах воєнного стану адміністративні органи постають у центрі механізму державного управління, адже саме вони виконують функції організації суспільного життя, координації діяльності інших суб'єктів публічної влади та забезпечення балансу між потребами оборони і гарантуванням людських прав. Проте наявна правова модель їх статусу виявляє низку обмежень, що знижує ефективність реагування на безпекові виклики та породжує правову невизначеність, що своєю чергою, ставить на порядок денний питання вдосконалення правового статусу адміністративних органів у воєнний час.

Особливість воєнного стану полягає у трансформації звичного правопорядку: обсяг компетенції органів влади змінюється, виникає потреба в оперативних і часто нетипових управлінських рішеннях, але водночас зберігається вимога до їх легітимності та відповідності принципу правовладдя. Саме тому удосконалення правового статусу адміністративних органів має відбуватися у певних взаємопов'язаних площинах серед яких основними, на нашу думку, є нормативно-правова та інституційно-процедурна. Не менш важливо враховувати й міжнародний досвід, адже практики європейських держав засвідчують, що гнучкість механізмів управління в умовах надзвичайних ситуацій не суперечить верховенству права, якщо вона супроводжується чіткими гарантіями дотримання людських прав і належними механізмами контролю. Для України це завдання має не лише теоретичне, а й практичне значення, оскільки саме якість правового статусу адміністративних органів впливає на ефективність державного управління під час збройної агресії.

З огляду на це, видається необхідним визначення ключових напрямів удосконалення правового статусу адміністративних органів у воєнний період. Нижче охарактеризуємо найбільш суттєві з них.

1. Нормативне уточнення повноважень. Нормативне уточнення повноважень адміністративних органів у воєнний час є вихідною передумовою для формування ефективної моделі державного управління. У період дії воєнного стану відбувається перерозподіл владних ресурсів між цивільними й військовими органами, що зумовлює необхідність чіткої регламентації обсягу компетенції кожного з них. Відсутність такої регламентації призводить до дублювання функцій, суперечливих рішень тощо.

Нормативне закріплення має передбачати не лише перелік повноважень, а й їхні межі, порядок делегування та умови застосування у надзвичайних обставинах. Особливо важливим є узгодження правового статусу адміністративних органів із положеннями Конституції України, адже навіть у воєнний час верховенство Основного Закону не втрачає чинності. Водночас конституційні норми потребують конкретизації у спеціальному законодавстві, яке визначає процедури прийняття рішень, ієрархію актів та механізми взаємодії органів влади.

Ключовим орієнтиром для нормативного уточнення має залишатися принцип правовладдя, що передбачає, з одного боку, обмеження свавілля держави, а з іншого – створення правових інструментів для оперативного реагування на виклики, відтак під час формування правового статусу адміністративних органів необхідно уникати ситуацій, коли розширення їх компетенції здійснюється поза межами правового поля чи без належних процедурних гарантій.

У європейських державах нормативна модель функціонування адміністративних органів у період надзвичайних станів базується на докладних спеціальних законах, що визначають не

тільки повноваження, а й порядок контролю за їх реалізацією (наголосимо, що це обумовлено демократичним характером суспільств та вимогами правовладдя [8, с. 41–45], що у ньому діють, у тому числі й принципом законності та правової визначеності). Для України актуальним є за-
позичення такого підходу, адже він дозволяє водночас забезпечити стабільність правопорядку і гнучкість управлінських механізмів.

2. Забезпечення гнучкості адміністративної діяльності. Забезпечення гнучкості адміністративної діяльності в умовах воєнного стану є необхідною умовою для збереження спроможності державного апарату ефективно реагувати на динамічні виклики. Воєнні події характеризуються високим ступенем невизначеності, що вимагає від адміністративних органів здатності ухвалювати рішення у скорочені строки, застосовувати спрощені процедури та оперативно змінювати механізми управління залежно від конкретної ситуації. У такому контексті традиційна модель адміністративного процесу, орієнтована на формалізовані процедури, може виявитися надто громіздкою.

Водночас, наголосимо, що гнучкість не повинна ототожнюватися із відсутністю правил чи відмовою від правових засад управління. Йдеться насамперед про створення в нормативному полі таких процедур, які дозволяють адміністративним органам швидко приймати рішення, але водночас підлягають чітким часовим і змістовим обмеженням. Наприклад, скорочення строків погодження актів, можливість ухвалення рішень у дистанційному режимі, використання електронних комунікацій для обміну інформацією та забезпечення виконання розпоряджень.

У контексті правовладдя важливо, щоб гнучкість адміністративної діяльності супроводжувалася запровадженням запобіжників проти зловживань. До них належать: обов'язок наступного перегляду рішень у звичайному порядку, чітке визначення сфери застосування спрощених процедур, а також посилення парламентського й судового контролю. Таким чином досягається баланс між оперативністю управлінських рішень і збереженням правових гарантій.

3. Інституційна взаємодія з військовим командуванням. Інституційна взаємодія адміністративних органів із військовим командуванням у період воєнного стану має ключове значення для забезпечення цілісності та узгодженості системи публічної влади. У звичайних умовах адміністративні органи реалізують свої повноваження переважно автономно, взаємодіючи з іншими цивільними інституціями в межах усталених процедур. Натомість у воєнний час зростає потреба у тісній координації з військовими структурами, оскільки саме вони стають центром ухвалення стратегічних рішень щодо оборони держави, територіальної цілісності та громадської безпеки. Правовий статус адміністративних органів повинен передбачати чітко визначені механізми взаємодії з військовим командуванням. У цьому контексті особливого значення набуває принцип субсидіарності: адміністративні органи мають забезпечувати виконання тих функцій, які не можуть бути ефективно здійснені військовими структурами (наприклад, у сфері соціального забезпечення, евакуації населення, організації життєзабезпечення громад). Водночас усі дії мають бути скоординовані з військовим командуванням, щоб уникнути конфлікту між цивільними і оборонними потребами.

4. Прозорість та підзвітність діяльності. В умовах надзвичайних обставин, коли обсяг повноважень адміністративних органів може бути розширений, а обмеження людських прав — інтенсифіковані, зростає ризик свавільного чи непропорційного використання владних інструментів. Саме тому запровадження ефективних механізмів звітування та контролю набуває принципового значення.

5. Гарантії дотримання людських прав. Саме в умовах збройної агресії та надзвичайних обмежень найвищою мірою проявляється спроможність держави поєднати вимоги безпеки з обов'язком поважати фундаментальні права [9]. Воєнний стан закономірно передбачає можливість тимчасового обмеження окремих прав, однак ці обмеження мають бути пропорційними, чітко визначеними у правових актах та застосовуватися виключно з метою досягнення легітимної мети — захисту національної безпеки та життя громадян [10, с. 37].

Нормативна база України визначає вичерпний перелік прав, які не можуть бути обмежені за жодних обставин, і адміністративні органи зобов'язані безумовно їх дотримуватися. Водночас важливо закріпити дієві процедурні механізми, що унеможливають свавільне застосування обмежувальних заходів. Йдеться, зокрема, про обов'язкову фіксацію мотивів прийняття рішень, можливість їх оперативного перегляду судами, а також наявність незалежних механізмів моніторингу з боку омбудсмана та громадянського суспільства.

6. Адаптація процедур адміністративного судочинства. Цей напрям є необхідною умовою для збереження реальності права на судовий захист, яке належить до невід'ємних прав людини.

Навіть в умовах дії воєнного стану, коли адміністративні органи отримують розширені повноваження, їхні рішення повинні залишатися підконтрольними незалежному суду. Традиційні процесуальні процедури адміністративного судочинства, розроблені для мирного часу, у кризових умовах можуть виявитися надмірно громіздкими. Саме тому виникає потреба в їхній адаптації – тобто у створенні таких форм і механізмів, які забезпечать оперативність розгляду справ та водночас не зруйнують сутності права на справедливий суд.

7. Кадрове та ресурсне забезпечення. Навіть за наявності чіткої нормативної бази та належної інституційної взаємодії ефективність діяльності адміністративних органів буде суттєво обмеженою, якщо вони не володітимуть достатнім кадровим потенціалом і необхідними матеріальними ресурсами. В умовах воєнного стану особливого значення набуває питання безперервності функціонування органів влади, яке безпосередньо залежить від готовності персоналу працювати у кризових умовах та наявності ресурсів для підтримання їх діяльності.

Кадрове забезпечення передбачає не лише кількісний склад працівників, а й їхню професійну підготовку до дій в умовах надзвичайних ситуацій. Важливим є формування навичок кризового менеджменту, цифрової комунікації, координації з військовими структурами та органами місцевого самоврядування. Крім того, в умовах збройної агресії постає проблема ротації кадрів, евакуації органів влади та забезпечення безпеки державних службовців, що вимагає спеціальних нормативних і організаційних рішень.

Ресурсне забезпечення включає матеріально-технічні, фінансові й інформаційні складові. Адміністративні органи повинні мати доступ до сучасних інформаційно-комунікаційних систем, захищених каналів зв'язку, резервних джерел електропостачання та матеріальної інфраструктури, здатної витримувати вплив воєнних дій. Фінансова стабільність функціонування органів також є важливою, адже від неї залежить можливість швидко реагувати на виклики та підтримувати базові соціальні функції держави.

Висновки. Узагальнюючи викладене, можна констатувати, що вдосконалення правового статусу адміністративних органів у період воєнного стану є одним із ключових чинників забезпечення ефективності державного управління та стійкості суспільно-політичної системи України. Воно передбачає не лише чітке нормативне визначення компетенції та меж повноважень, але й формування гнучких управлінських механізмів, здатних оперативно реагувати на кризові виклики, при цьому зберігаючи вірність принципу правовладдя. Важливе значення має налагодження інституційної взаємодії між цивільними та військовими структурами, запровадження прозорих процедур підзвітності, а також дієвих гарантій дотримання людських прав. Не менш актуальними є адаптація адміністративного судочинства до надзвичайних умов та посилення кадрового й ресурсного потенціалу органів публічної влади. У цьому контексті цілком очевидним є й те, що досвід демократичних держав доводить: навіть у часи надзвичайних викликів можливо поєднувати вимоги безпеки з дотриманням основоположних прав і свобод, якщо діяльність адміністративних органів спирається на прозорі та легітимні правові механізми. Для України така модель є не лише бажаною, а й життєво необхідною умовою збереження демократичного державного ладу та забезпечення довіри громадян до влади в умовах збройної агресії.

Список використаних джерел:

- Музичук О., Бугайчук К. Публічне адміністрування в умовах воєнного стану: принципи, особливості та напрямки вдосконалення. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2023. Т. 29. № 2. С. 200–208.
- Пешков В.В. Напрямки вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. *Наукові записки. Серія: Право*. 2024. № 17. С. 162–166.
- Цвіркун Ю. І. Аналіз законодавчих змін, рекомендацій та законопроектів, спрямованих на удосконалення адміністративного судочинства в Україні під час дії воєнного стану. *Київський часопис права*. 2022. № 2. С. 111–117.
- Алюшина Н.О. Розвиток інституту державної служби в умовах карантину та воєнного стану. *Ефективність державного управління*. 2023. №70/71. С. 11–16.
- Зінкевич В. Шляхи вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2024. Т. 31. №1. С. 376–383.

6. Казанчук І.Д., Зінченко Д.А. Розвиток інституту адміністративної відповідальності посадових осіб органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану в Україні. Актуальні проблеми правозастосування: сучасні виклики та перспективи: матеріали Перш. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 21 листоп. 2024 р.). Львів, 2024. С. 70–73.

7. Моргунов О. А., Музичук О. М. Шляхи вдосконалення діяльності органів державної влади в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 2. С. 104–108.

8. 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.

9. 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. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09>

10. Корнієнко М.В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект. Одеса: Видавництво «Юридика», 2023. 170 с.