

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Пузырний В'ячеслав Феодосійович,

orcid.org/0000-0002-5692-2990

доктор юридичних наук, професор,
проректор Пенітенціарної академії України



Стаття присвячена правовому аналізу особливостей функціонування та регулювання діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану. Актуальність теми зумовлена сучасними геополітичними викликами, зокрема тривалим воєнним станом в Україні, що спричинив значні трансформації інституційної структури публічної влади. Констатується фрагментарність наявних досліджень, де домінує секторальний або практично орієнтований підхід, і обґрунтовано необхідність системного доктринального осмислення еволюції правового статусу та компетенцій органів виконавчої влади в екстремальних режимах.

Наголошено на фундаментальному принципі поділу влади та його трансформації під час воєнного стану, коли відбувається тимчасова централізація повноважень на користь виконавчої гілки з обов'язковим збереженням парламентського та судового контролю. Обґрунтовано, що навіть в умовах воєнного стану верховенство права та поділ влади залишаються основами конституційного ладу, а обмеження прав можливі лише в межах пропорційності та необхідності.

Аналізуються особливості функціонування органів виконавчої влади, зокрема розширення повноважень Президента, Кабінету Міністрів та військових адміністрацій. Проведено порівняльно-правовий огляд міжнародного досвіду: Сполучених Штатів Америки (*Insurrection Act, War Powers Resolution, справа "Ex parte Milligan"*), Франції (*régime d'état d'urgence, висновки Державної ради щодо шкідливості пролонгації надзвичайних режимів*), Ізраїлю (тривалий надзвичайний стан з 1948 року та судовий контроль за пропорційністю), Великобританії (*Civil Contingencies Act та відмова від абсолютної виконавчої дискреції*).

Особлива увага приділена доктринальним аспектам, зокрема доктрині необхідності, розмежуванню *rule by law* та *rule of law*, а також парадоксу воєнного стану, який не повинен створювати «правові чорні діри».

Резюмується, що ефективність виконавчої влади у кризових умовах можлива лише за збереження фундаментальних елементів поділу влади й орієнтації на швидке відновлення конституційного порядку.

Ключові слова: верховенство права, виконавча влада, воєнний стан, надзвичайні повноваження, орган державної виконавчої влади, повноваження, поділ влади, права людини, правове регулювання.

Puzyrnyi Viacheslav. Features of the functioning and legal regulation of the state executive bodies' activities under martial law

The article is devoted to the legal analysis of the features of the functioning and regulation of the activities of state executive bodies under martial law. The relevance of the topic is stipulated by modern geopolitical challenges, in particular the long-term martial law in Ukraine, which caused significant transformations of the institutional structure of public power. The fragmentation of existing research, dominated by a sectoral or practically oriented approach, is noted, and the urgency for a systematic doctrinal understanding of the evolution of the legal status and competencies of executive bodies in extreme regimes is substantiated.

The fundamental principle of the separation of powers and its transformation during martial law, when there is a temporary centralization of powers in favor of the executive branch

with the obligatory preservation of parliamentary and judicial control, is emphasized. It is substantiated that even under martial law, the rule of law and the separation of powers remain the foundations of the constitutional order, and restrictions on rights are possible only within the limits of proportionality and necessity.

The peculiarities of the executive authorities' functioning are analyzed, in particular the expansion of the powers of the President, the Cabinet of Ministers and military administrations. A comparative legal review of international experience of the United States of America (Insurrection Act, War Powers Resolution, Ex parte Milligan case), France (régime d'état d'urgence, conclusions of the State Council on the harmfulness of prolonging emergency regimes), Israel (prolonged state of emergency since 1948 and judicial control over proportionality), and Great Britain (Civil Contingencies Act and rejection of absolute executive discretion), is done

Special attention is paid to doctrinal aspects, in particular the doctrine of necessity, the distinction between the rule by law and the rule of law, as well as the paradox of martial law, which should not make "legal black holes".

It is summarized that the effectiveness of the executive branch in crisis conditions is possible only if the fundamental elements of the separation of powers and the direction towards the rapid restoration of constitutional order are preserved.

Key words: *rule of law, executive power, martial law, emergency powers, state executive body, powers, separation of powers, human rights, legal regulation.*

В умовах нинішнього геополітичного напруження, коли військові конфлікти стають реальністю для багатьох держав, вивчення особливостей функціонування органів державної виконавчої влади під час воєнного стану набуває особливої значущості, що зумовлено необхідністю забезпечення безперервності державного управління, а також оперативного реагування на загрози національній безпеці й адаптації адміністративних механізмів до застосування за екстремальних обставин.

Дослідження цієї теми надалі виступить фактором розроблення рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, дозволить підвищити ефективність виконавчої влади у кризових ситуаціях, мінімізувати ризики для суспільства та забезпечити швидке відновлення нормального функціонування держави після припинення воєнних дій.

Отже, актуальність проблеми полягає в її безпосередньому впливі на стабільність державного апарату, захист прав людини та формування політики національної безпеки в умовах глобальних викликів.

Питання трансформації інститутів публічної влади під впливом режиму воєнного стану посідає чільне місце в сучасних дослідженнях вітчизняних науковців, проте системне осмислення еволюції правового статусу й компетенцій відповідних органів досі характеризу-

ється значною фрагментарністю. Домінує в літературі секторальний чи практично орієнтований підхід, тоді як ґрунтовна доктринальна рефлексія щодо модифікацій інституційної структури публічної влади в екстремальних режимах лише перебуває на стадії становлення.

У межах конституційно-правової доктрини значний акцент робиться на аналізі правового режиму воєнного стану, зокрема його підстав, обмежень та процедур уведення [1, с. 180–188]. Українські дослідники розглядають взаємозв'язок цього правового режиму з фундаментальними принципами поділу влади [2, с. 140–146], народного суверенітету й верховенства права [3, с. 69–73], а також питання правомірності тимчасових обмежень прав і свобод людини [4, с. 42–54]. Проте в зазначених роботах правовий статус органів публічної влади переважно висвітлюється опосередковано – через аналіз обмежень прав громадян чи специфіки екстраординарного режиму, а не як незалежний об'єкт конституційно-правових модифікацій.

Окрема група наукових студій фокусується на функціонуванні органів виконавчої влади [5] та військового управління в період воєнного стану [6, с. 64–70]. У цих працях підкреслюється розширення дискреційних компетенцій, трансформація адміністративних процедур, а також зміна балансу між централізацією та децентралізацією управлінських процесів.

Водночас такі дослідження переважно належать до адміністративно-правової сфери й не повною мірою інтегрують правовий вимір трансформацій статусу відповідних інститутів.

Варто також відзначити науковий доробок А.М. Кучука та В.М. Пекарчука, у якому автори розкривають проблематику статусу органів публічної влади за надзвичайних умов [7–8].

Підсумовуючи огляд сучасної літератури, варто констатувати наявність системи досліджень, присвячених окремим вимірам правового режиму воєнного стану, однак виявляється недостатня висвітленість системного вивчення еволюції правового статусу й компетенцій інститутів публічної влади як цілісного феномену. Саме ця прогалина обґрунтовує необхідність поглибленого доктринального дослідження, орієнтованого на окреслення фундаментальних меж подібних модифікацій, оцінювання їхньої відповідності принципам верховенства права та розроблення об'єктивних критеріїв відновлення стандартного конституційного порядку після завершення дії екстраординарного режиму.

Метою статті є комплексне дослідження особливостей функціонування та правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади в умовах воєнного стану з урахуванням українського досвіду та порівняльного аналізу міжнародної практики.

Перед початком викладення результатів дослідження зауважимо, що в демократичному суспільстві вже усталеним є принцип поділу влади, сформульований ще Шарлем Луї Монтеск'є у праці «Про дух законів» як фундаментальна гарантія політичної свободи та запобіжник проти тиранії. Вказаний принцип, закріплений у більшості сучасних конституцій, зокрема й у Конституції України (ст. 6), передбачає розмежування законодавчої, виконавчої та судової гілок влади із системою стримувань і противаг, щоби жодна з них не могла узурпувати повноту влади. Поділ влади забезпечує баланс, де законодавча гілка створює норми, виконавча – реалізує їх, а судова – контролює дотримання права, сприяє стабільності демократичного ладу та захисту прав людини [9].

Водночас в умовах воєнного стану цей принцип зазнає трансформацій, оскільки необхідність швидкого реагування на зовнішні загрози призводить до тимчасової централізації повноважень на користь виконавчої гілки влади. Демократичні конституції зазвичай передбачають механізми дерогації (тимчасового обмеження) деяких прав і перерозподілу компетенцій, але з обов'язковим збереженням основоположних елементів поділу влади – парламентського та судового контролю. Наприклад, в Україні, відповідно до рішень Конституційного Суду, навіть під час воєнного стану верховенство права та поділ влади залишаються основами конституційного ладу, а обмеження прав можливі лише в межах пропорційності та необхідності [10].

Аналогічно, міжнародний досвід (США, Франція, Ізраїль) демонструє, що надзвичайні повноваження виконавчої влади не скасовують поділ влади повністю, а лише модифікують його для збереження держави, з подальшим відновленням балансу після кризи. Таким чином, воєнний стан є свого роду лакмусовим папірцем стійкості принципу поділу влади, підкреслює потребу в ефективних механізмах контролю для уникнення переходу до авторитаризму.

Органи державної виконавчої влади в умовах воєнного стану набувають розширених повноважень, спрямованих на гарантування національної безпеки, підтримання громадського порядку й оперативне реагування на загрози. Функціонування цих органів характеризується централізацією влади, перерозподілом компетенцій на користь виконавчої гілки та тимчасовим обмеженням конституційних прав і свобод громадян. Зокрема, виконавча влада може впроваджувати заходи, як-от комендантська година, обмеження свободи пересування та зібрань, цензура засобів масової інформації та створення військових судів, що є спільними для багатьох правових систем.

Означені особливості зумовлені необхідністю швидкого ухвалення рішень в умовах кризи, коли звичайні бюрократичні процедури стають неефективними. Водночас правове регулювання

діяльності виконавчих органів передбачає баланс між надзвичайними повноваженнями та збереженням верховенства права, щоби уникнути зловживань владою.

В Україні правове регулювання діяльності органів виконавчої влади під час воєнного стану ґрунтується на Конституції України (ст. ст. 92, 102, 106) [11], Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [12] та указах Президента як Верховного Головнокомандувача Збройних сил.

З моменту введення воєнного стану 24 лютого 2022 р. виконавча влада, зокрема Кабінет Міністрів і обласні державні адміністрації, отримала розширені повноваження щодо мобілізації ресурсів, регулювання економіки й обмеження прав (наприклад, заборона масових заходів, контроль над засобами масової інформації). Президент може видавати укази із силовим ефектом, які затверджуються Верховною Радою протягом 48 годин, що забезпечує парламентський контроль. Однак конституційні обмеження прав людини під час воєнного стану регулюються з урахуванням міжнародних стандартів, як-от Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (ст. 4), де дерогація прав можлива лише за умови пропорційності та необхідності. Досвід України демонструє, як виконавча влада адаптується до тривалої агресії, з акцентом на децентралізацію в регіонах, але з ризиками централізації.

Порівняльний аналіз міжнародного досвіду розкриває варіативність підходів до регулювання виконавчої влади в умовах воєнного чи надзвичайного стану. У Сполучених Штатах Америки воєнний стан регулюється Insurrection Act 1807 р. [13] та War Powers Resolution 1973 р. [14], які дозволяють Президенту розгортати війська для придушення повстань чи забезпечення дотримання законів, але з обов'язковим звітуванням перед Конгресом протягом 48 годин. Історичні приклади, як під час Громадянської війни (1861–1865 рр.) чи Другої світової війни, показують, як виконавча влада (Президент) набуває майже необмежених повноважень, але судовий контроль (наприклад, рішення Верховного Суду

у справі "Ex parte Milligan" 1866 р. [15]) обмежує застосування військових трибуналів для цивільних осіб.

У Франції режим *état d'urgence* (надзвичайний стан), подібний до воєнного, регулюється Законом 1955 р. та дозволяє виконавчій владі (уряду) упроваджувати обмеження, як-от домашні арешти чи розпуски асоціацій, із судовим наглядом з боку Державної ради Франції (*Conseil d'État*). Досвід 2015–2017 рр. після терактів у Парижі ілюструє, як виконавча влада балансує між безпекою та правами, з акцентом на пропорційність заходів. У 2021 р., узагальнивши досвід застосування надзвичайних станів, Державна рада Франції зазначила, що «питання його тривалого використання також спричиняє багато проблем. У довгостроковій перспективі його використання є шкідливим: воно дестабілізує звичайне функціонування інституцій, порушує роль Парламенту та територіальних установ, применшує ризики, надмірно обмежує свободи та, у довгостроковій перспективі, підриває соціальну згуртованість» [16].

В Ізраїлі, де надзвичайний стан триває з 1948 р., виконавча влада (уряд і військова адміністрація) має широкі повноваження, зокрема щодо цензури й адміністративних затримань. Верховний Суд Ізраїлю активно застосовує доктрину пропорційності для перевірки дій виконавчої влади, як у справах щодо бар'єру безпеки, забезпечує судовий контроль навіть під час конфліктів.

У Великобританії, відповідно до вчення А. Дайсі про верховенство права, воєнний стан не визнається як прерогатива виконавчої влади; натомість надзвичайні повноваження регулюються актами Парламенту, як-от *Civil Contingencies Act 2004* р. [17], з обов'язковим судовим наглядом. Історичний досвід, як під час повстання на Ямайці 1865 р., підкреслює відмову від абсолютної дискреції виконавчої влади на користь законодавчого контролю.

Значну роль у регулюванні діяльності виконавчих органів відіграють доктрини надзвичайних повноважень. Доктрина необхідності (*doctrine of necessity*), поширена в системах загального права, дозволяє виконавчій владі діяти поза звичай-

ними нормами для збереження держави, але з обов'язковим подальшим законодавчим схваленням.

У контексті воєнного стану, на нашу думку, доцільно розрізняти *rule by law* (панування через закон, де виконавчі акти мають формальну правову основу, але можуть бути свавільними; система, де влада використовує закон як інструмент для управління, але правителі або владні структури можуть стояти над законом) та *rule of law* (верховенство права, що вимагає субстантивних обмежень, як-от пропорційність та судовий контроль). Згадана вище доктрина підкреслює парадокс: воєнний стан може тимчасово призупиняти верховенство права, але повинен зберігати юридичну основу для уникнення «правових чорних дір».

Загалом досвід різних країн свідчить про універсальні виклики: ризик зловживання виконавчою владою вимагає посиленого парламентського та судового контролю, а також дотримання міжнародного гуманітарного права (Женевські конвенції). В умовах глобалізації корисним є обмін практиками, наприклад, через моніторинг Організації Об'єднаних Націй чи Організації з безпеки і співробітництва в Європі, для вдосконалення національних механізмів. Таким чином, функціонування органів виконавчої влади під час воєнного стану має бути орієнтоване на відновлення конституційного порядку з мінімальними порушеннями прав.

Отже, воєнний стан, як екстраординарний правовий режим, неминуче призводить до тимчасової трансформації інституційної структури публічної влади, насамперед через розширення компетенцій виконавчої гілки, централізацію управлінських процесів і дерогацію окремих конституційних прав і свобод. Такі зміни зумовлені об'єктивною потребою оперативного реагування на загрози національній безпеці, проте вони завжди мають зберігати юридичну основу, відповідати принципам необхідності, пропорційності та тимчасовості, щоби не пере-

йти межу між надзвичайним управлінням і авторитаризмом.

Порівняльно-правовий огляд досвіду Сполучених Штатів Америки, Франції, Ізраїлю та Великобританії підтверджує універсальність цих викликів і водночас розкриває різноманітність моделей балансу: від жорсткого законодавчого контролю (Великобританія) до активного судового нагляду за пропорційністю заходів (Ізраїль, Франція). Особливо пізнавальним є попередження Державної ради Франції щодо шкідливості пролонгації надзвичайних режимів, що дестабілізує демократичні інституції та применшує фундаментальні свободи.

Доктринальний аналіз підкреслює важливість розмежування «панування через закон» (*rule by law*) та верховенства права (*rule of law*), а також необхідність чітких конституційних меж для застосування доктрини необхідності. Воєнний стан не може створювати «правові чорні діри» – навіть у кризових умовах виконавча влада залишається обмеженою субстантивними принципами конституціоналізму.

Отже, ключовим висновком є те, що ефективне функціонування органів виконавчої влади в умовах воєнного стану можливе лише за умови збереження фундаментальних елементів поділу влади, посиленого парламентського та судового контролю, а також орієнтації всіх надзвичайних заходів на швидке відновлення звичайного конституційного порядку. Подальші дослідження доцільно спрямувати на розроблення об'єктивних критеріїв оцінювання пропорційності обмежень, механізмів автоматичного перегляду надзвичайних повноважень та рекомендацій щодо посткризового переходу до нормального режиму державного управління, що сприятиме не лише підвищенню стійкості демократичних інституцій України, а й формуванню кращих практик для інших держав, які стикаються з подібними викликами в умовах сучасних геополітичних криз.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковалів М.В., Рутар А.І., Павлишин Ю.В. Порядок і підстави введення правового режиму надзвичайного стану. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2015. № 6. С. 180–188.

2. Совгиря О.В. Верховенство права в умовах війни: виклики для конституційного судочинства України. *Візія майбутнього: конституційний вимір повоєнного відновлення України та європейської інтеграції* : збірник матеріалів і тез II Маріупольського конституційного форуму, м. Київ, 6 жовтня 2023 р. Київ : Ваіте, 2023. С. 140–146. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/library/sovgyrya_o._verhovenstvo_prava_v_umovah_viyuny_vyklyku_dlya_konstytuciynogo_sudochynstva_ukrayiny_2023.pdf

3. Стаднік І.В., Буравська А.А. Верховенство права в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 69–73. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-9/15>

4. Ірха Ю.Б. Дотримання верховенства права та прав і свобод людини в умовах війни в Україні: проблеми теорії та практики. *Інформація і право*. 2023. № 3 (46). С. 42–54. [https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.3\(46\).287088](https://doi.org/10.37750/2616-6798.2023.3(46).287088)

5. Корнієнко М.В. Забезпечення прав людини органами правопорядку в екстраординарних умовах: доктринальний аспект : монографія. Одеса : Юридика, 2023. 170 с.

6. Yara O. Activities of military administrations under martial law in Ukraine. *Law. Human. Environment*. 2022. № 3 (4). P. 64–70.

7. Кучук А.М. Адміністративні органи в умовах воєнного стану: управлінський та правовий аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій*. Серія «Право, публічне управління та адміністрування». 2024. № 14. <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-09>

8. Кучук А.М., Пекарчук В.М. Статус органів публічної влади в екстраординарних умовах: теоретико-правовий вимір. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2024. № 5. С. 17–21. <https://doi.org/10.32782/ryuv.v5.2024.3>

9. Монтеск'є Ш.Л. Про дух законів. Вибрані твори. Київ, 1996. 212 с.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі про гарантії судового контролю за дотриманням прав осіб, яких утримують під вартою, від 18 липня 2024 р. № 8-р(II)/2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-24#Text>

11. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

13. Lasky J. Insurrection Act of 1807. URL: <https://www.ebsco.com/research-starters/law/insurrection-act-1807>

14. H.J.Res.542 – War Powers Resolution. URL: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-joint-resolution/542>

15. Ex parte Milligan, 71 U. S. 2 (1866). URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/71/2/>

16. Conseil d'État. Les états d'urgence: la démocratie sous contraintes. URL: <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/etudes-annuelles/les-etats-d-urgence-la-democratie-sous-contraintes>

17. Civil Contingencies Act 2004. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>

Стаття надійшла в редакцію: 12.11.2025

Стаття прийнята: 08.12.2025

Опубліковано: 22.12.2025

