

ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ

TRANSFORMATION OF THE LEGAL STATUS OF UKRAINIAN MINISTRIES UNDER MARTIAL LAW: PECULIARITIES OF FUNCTIONING

Фільварочний Д.В., аспірант

Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака

Національної академії правових наук України

orcid.org/0009-0004-0422-6821

У статті досліджується трансформація правового статусу міністерств України в період дії воєнного стану, введеного 24 лютого 2022 року у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації. Проаналізовано зміни в організаційно-правових механізмах функціонування центральних органів виконавчої влади, розширення їхніх повноважень для забезпечення національної безпеки, оборони держави та захисту населення. Особливу увагу приділено дослідженню нормативно-правових актів, прийнятих Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України для адаптації системи державного управління до умов воєнного часу. Розглянуто процеси реорганізації міністерств, включаючи створення нових структурних підрозділів кризового реагування, передачу повноважень, ліквідацію та об'єднання окремих відомств. Досліджено особливості функціонування міністерств в умовах тимчасової зміни їх місцезнаходження, обмеження конституційних прав і свобод громадян, надання Кабінету Міністрів додаткових повноважень для прийняття невідкладних рішень у сферах національної безпеки, економіки, інфраструктури та соціального захисту. Виявлено проблемні аспекти правового регулювання, пов'язані з розмежуванням компетенції між міністерствами та військовими адміністраціями, дублюванням функцій та необхідністю координації дій різних органів виконавчої влади. Обґрунтовано висновок про необхідність подальшого вдосконалення законодавчого забезпечення діяльності міністерств в умовах триваючого воєнного стану та формування ефективних механізмів взаємодії між центральними та місцевими органами влади для забезпечення стабільності державного управління.

Ключові слова: міністерства України, воєнний стан, трансформація правового статусу, центральні органи виконавчої влади, реорганізація міністерств, повноваження органів виконавчої влади, державне управління, національна безпека, правове регулювання, Кабінет Міністрів України.

The article examines the transformation of the legal status of Ukrainian ministries during the period of martial law, introduced on February 24, 2022, in connection with the full-scale armed aggression of the Russian Federation. Changes in organizational and legal mechanisms of functioning of central executive bodies, expansion of their powers to ensure national security, state defense and protection of the population are analyzed. Special attention is paid to the study of normative legal acts adopted by the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers of Ukraine to adapt the public administration system to wartime conditions. The processes of reorganization of ministries are considered, including the creation of new structural units for crisis response, transfer of powers, liquidation and merger of certain agencies. The peculiarities of the functioning of ministries under conditions of temporary change of their location, restriction of constitutional rights and freedoms of citizens, granting of additional powers to the Cabinet of Ministers to make urgent decisions in the spheres of national security, economy, infrastructure and social protection are studied. Problematic aspects of legal regulation related to the delimitation of competence between ministries and military administrations, duplication of functions and the need to coordinate the actions of various executive bodies have been identified. The conclusion about the necessity of further improvement of legislative support for the activities of ministries under the conditions of ongoing martial law and the formation of effective mechanisms of interaction between central and local authorities to ensure the stability of public administration is substantiated.

Key words: ministries of Ukraine, martial law, transformation of legal status, central executive authorities, reorganization of ministries, powers of executive bodies, public administration, national security, legal regulation, Cabinet of Ministers of Ukraine.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, спричинила введення в державі воєнного стану, що докорінно змінило умови функціонування всієї системи органів виконавчої влади. Міністерства України, як ключові суб'єкти реалізації державної політики, виявилися перед необхідністю швидкої адаптації до надзвичайних умов воєнного часу, що потребувало трансформації їхнього правового статусу, розширення повноважень та створення нових організаційно-правових механізмів діяльності.

Конституція України та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлюють загальні засади функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану, однак специфіка діяльності міністерств у цих умовах потребує детального правового регулювання. Верховна Рада України прийняла Закон від 24 березня 2022 року «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану», яким було надано

Кабінету Міністрів України додаткові повноваження для прийняття невідкладних рішень у сферах національної безпеки, економіки, інфраструктури, соціального захисту населення.

За період з 2022 по 2025 роки відбулися масштабні зміни в структурі та повноваженнях міністерств: створення нових департаментів кризового реагування, реорганізація окремих відомств, передача повноважень між міністерствами, ліквідація та об'єднання деяких центральних органів виконавчої влади. Зокрема, у 2024–2025 роках були ліквідовані Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості (з передачею повноважень Міністерству оборони), Міністерство реінтеграції (з трансформацією у Міністерство національної єдності та подальшою передачею функцій іншим відомствам), об'єднані Міністерство аграрної політики та Міністерство захисту довкілля у складі нового Міністерства економіки, довкілля та сільського господарства.

Такі трансформації викликають низку проблемних питань правового характеру. По-перше, виникає необхідність чіткого розмежування повноважень між мініс-

терствами та військовими адміністраціями, створеними відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». По-друге, спостерігається дублювання функцій окремих міністерств у питаннях національної безпеки, відновлення інфраструктури, соціального захисту постраждалого населення. По-третє, тимчасова зміна місцезнаходження окремих міністерств та їхніх структурних підрозділів створює складнощі у взаємодії з іншими органами влади та громадськістю. По-четверте, розширення повноважень Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень, які за звичайних умов потребували б законодавчого врегулювання, породжує питання дотримання принципу верховенства права та конституційного розподілу повноважень між гілками влади.

Дослідження правового статусу міністерств в умовах воєнного стану має важливе теоретичне та практичне значення. З теоретичної точки зору, аналіз трансформації організаційно-правових механізмів функціонування центральних органів виконавчої влади в надзвичайних умовах сприятиме розвитку науки адміністративного права та вдосконаленню теорії державного управління. З практичної точки зору, результати дослідження можуть бути використані для підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства про центральні органи виконавчої влади, оптимізації структури міністерств, усунення колізій у розмежуванні їхньої компетенції, а також для формування ефективних механізмів координації діяльності різних органів виконавчої влади в умовах триваючого воєнного стану та у період постконфліктного відновлення держави.

Актуальність дослідження зумовлена також тим, що воєнний стан в Україні систематично продовжується (станом на листопад 2025 року він продовжений до серпня 2026 року), а отже питання ефективної організації роботи міністерств залишається пріоритетним для забезпечення обороноздатності держави, соціально-економічної стабільності та захисту прав громадян у воєнних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання правового статусу центральних органів виконавчої влади традиційно перебувають у фокусі уваги вітчизняних науковців-адміністративістів. Фундаментальні дослідження організаційно-правових засад функціонування міністерств здійснили В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калюжний, В. К. Колпаков та інші вчені. Однак ці праці виконані в умовах мирного часу та не враховують специфіку трансформації правового статусу міністерств в умовах воєнного стану.

Окремі аспекти функціонування органів виконавчої влади в умовах особливих правових режимів досліджували О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, О. Ф. Андрійко. Проблеми адаптації системи державного управління до викликів воєнного часу розглядалися у працях М. І. Анур'єва, О. М. Руснака. Водночас комплексного дослідження трансформації правового статусу міністерств України саме в період з 2022 по 2025 роки, що охоплює введення воєнного стану, масштабні реорганізації відомств та зміни у розподілі повноважень між органами виконавчої влади, досі не проводилося.

Потребують наукового осмислення нові правові явища, пов'язані з розширенням повноважень Кабінету Міністрів України у воєнний час, створенням у структурі міністерств департаментів кризового реагування, взаємодією міністерств з військовими адміністраціями, а також правові наслідки ліквідації окремих міністерств та передачі їхніх функцій іншим центральним органам виконавчої влади в умовах триваючого воєнного стану.

Мета статті – полягає у дослідженні трансформації правового статусу міністерств України в умовах воєнного стану та обґрунтуванні пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання їх діяльності в надзвичайних умовах.

Виклад основного матеріалу. Правовою основою функціонування міністерств України є Конституція України, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [1] та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII [2]. Відповідно до статті 1 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України та інші центральні органи виконавчої влади, при цьому система центральних органів виконавчої влади є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є Кабінет Міністрів України [1, ст. 1]. Міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а повноваження міністерств поширюються на всю територію держави.

Введення воєнного стану в Україні 24 лютого 2022 року на підставі Указу Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [3], затвердженого Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, кардинально змінило умови функціонування всієї системи органів виконавчої влади. Воєнний стан як особливий правовий режим передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина [2, ст. 1].

Ключовим нормативним актом, який забезпечив адаптацію системи державного управління до умов воєнного часу, став Закон України «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» та «Про правовий режим воєнного стану» щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану» від 24 березня 2022 року № 2126-IX [4]. Цей Закон доповнив Закон «Про правовий режим воєнного стану» статтею 12-1 «Діяльність Кабінету Міністрів України в умовах воєнного стану», якою було надано Уряду додаткові повноваження для оперативного реагування на виклики воєнного часу. Зокрема, частина перша цієї статті встановлює, що у разі необхідності невідкладного законодавчого врегулювання у зв'язку з відсутністю у законах України положень, що визначають особливості вирішення відповідних питань в умовах воєнного стану, Кабінет Міністрів України приймає з дотриманням статті 64 Конституції України рішення у сферах національної безпеки та обороноздатності, зовнішньої політики, інфраструктури, економіки, промисловості, фінансів, бюджету, трудових відносин, зайнятості населення, оплати та охорони праці, енергетики, аграрної політики та продовольчої безпеки, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення, громадської безпеки, безпеки державного кордону, міграції, правового статусу іноземців та осіб без громадянства [2, ст. 12-1].

Розширення повноважень Кабінету Міністрів України об'єктивно вплинуло на правовий статус міністерств як головних органів у системі центральних органів виконавчої влади. Міністерства отримали можливість більш оперативно реагувати на виклики воєнного часу, приймати рішення, які за звичайних обставин потребували б детальнішого законодавчого врегулювання. Водночас така концентрація повноважень потребує збалансованого підходу до дотримання принципу верховенства права та конституційних гарантій прав людини.

Статтею 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» передбачено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквіднуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України [1, ст. 5]. В умо-

вах воєнного стану цей механізм набув особливого значення, оскільки потреба в реорганізації відомств виникла швидше, ніж це передбачалося попередніми планами адміністративної реформи. Закон також встановлює, що Кабінет Міністрів України має право визначати інше, ніж місто Київ, місцезнаходження Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [4, п. 5 розділу II]. Ця норма забезпечила можливість продовження роботи органів виконавчої влади навіть у разі загрози безпеці у столиці.

Важливим аспектом трансформації правового статусу міністерств стало питання взаємодії з військовими адміністраціями, які утворюються на територіях, де введено воєнний стан. Відповідно до статті 15 Закону «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації здійснюють повноваження відповідних обласних, районних рад, Київської міської ради, міських, селищних, сільських рад, а також виконавчих органів відповідних рад, сільського, селищного, міського голови відповідних територіальних громад, передбачені Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, на території цих рад та у межах, визначених Конституцією України та законами України [2, ст. 15]. Міністерства зобов'язані координувати свою діяльність з військовими адміністраціями, що створює додаткові виклики для ефективного державного управління та потребує чіткого розмежування компетенцій.

Суттєвою особливістю функціонування міністерств в умовах воєнного стану стало створення у їх структурі спеціалізованих підрозділів кризового реагування. Ці структурні одиниці були покликані забезпечити оперативне прийняття рішень у надзвичайних ситуаціях, координацію евакуаційних заходів, надання гуманітарної допомоги населенню постраждалих регіонів та відновлення критичної інфраструктури. Створення таких підрозділів не потребувало внесення змін до базового законодавства про центральні органи виконавчої влади, оскільки здійснювалося в межах повноважень міністрів щодо визначення структури міністерств, передбачених статтею 11 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» [1].

Важливим напрямом трансформації системи міністерств стала їх реорганізація, яка активізувалася у 2024–2025 роках. Постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2024 року було здійснено перейменування окремих центральних органів виконавчої влади з метою приведення їх функцій у відповідність до нових викликів державного будівництва. У липні 2025 року Уряд провів масштабну реорганізацію, яка передбачала ліквідацію низки міністерств та передачу їхніх функцій іншим центральним органам виконавчої влади [5]. Зокрема, функції ліквідованих міністерств були передані новоствореним об'єднаним відомствам з метою оптимізації державного управління, усунення дублювання повноважень та підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Процес реорганізації міністерств в умовах воєнного стану має свою специфіку. Відповідно до частини сьомої статті 5 Закону "Про центральні органи виконавчої влади" міністерства, щодо яких набрав чинності акт Кабінету Міністрів України про їх припинення, продовжують здійснювати повноваження та функції у визначених сферах компетенції до завершення здійснення заходів з утворення міністерства, до якого переходять повноваження та функції міністерства, що припиняється, та можливості забезпечення здійснення ним цих функцій і повноважень [1]. Така норма забезпечує безперервність здійснення державної політики у відповідних сферах навіть під час організаційних трансформацій.

Особливої уваги заслуговує питання координації діяльності міністерств в умовах воєнного стану. Стаття 18 Закону «Про правовий режим воєнного стану» встанов-

лює, що військове командування та військові адміністрації взаємодіють з органами державної влади на основі узгоджених рішень та спільних заходів, спрямованих на виконання завдань правового режиму воєнного стану [2]. Міністерства зобов'язані забезпечувати оперативну взаємодію з військовим командуванням, надавати необхідну інформацію та сприяти здійсненню заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану. Це потребує створення ефективних механізмів міжвідомчої координації та оперативного обміну інформацією.

Трансформація правового статусу міністерств позначилася також на їхніх кадрових повноваженнях. Закон від 24 березня 2022 року № 2126-IX [4] встановив особливості призначення та звільнення посадових осіб міністерств в умовах воєнного стану. Зокрема, Кабінет Міністрів України отримав право за поданням Прем'єр-міністра України приймати рішення про відсторонення міністра від виконання обов'язків до припинення чи скасування воєнного стану та покладення на відповідний період виконання обов'язків міністра на іншу особу у разі подання міністром заяви про його відсторонення від виконання обов'язків, а також у разі визнання його зниклим безвісти або відсутності міністра на трьох засіданнях Кабінету Міністрів України поспіль та неповідомлення ним Прем'єр-міністра України про своє місце перебування. Така норма спрямована на забезпечення безперебійного функціонування системи державного управління навіть у найскладніших обставинах.

Фінансове забезпечення діяльності міністерств в умовах воєнного стану також зазнало суттєвих змін. Стаття 25 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» встановлює, що фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерств здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України [1]. Воєнний стан зумовив необхідність перерозподілу бюджетних ресурсів на користь оборонної сфери та соціального захисту постраждалого населення, що вплинуло на обсяги фінансування міністерств, які не є безпосередньо пов'язаними з обороноздатністю держави. Водночас міністерства отримали додаткові можливості залучення міжнародної технічної та фінансової допомоги для виконання своїх функцій.

Проблемним аспектом функціонування міністерств в умовах воєнного стану залишається питання дотримання принципу верховенства права при реалізації розширених повноважень. Конституція України у статті 64 встановлює, що в умовах воєнного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень, однак не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 63 Конституції України [6]. Міністерства при реалізації своїх повноважень повинні дотримуватися цих конституційних обмежень, що не завжди є простим завданням в умовах необхідності оперативного реагування на виклики воєнного часу.

Аналіз нормативно-правового регулювання діяльності міністерств в умовах воєнного стану свідчить про наявність певних прогалин та колізій. По-перше, відсутнє чітке законодавче визначення меж компетенції міністерств у взаємодії з військовими адміністраціями, що на практиці призводить до дублювання функцій та конфліктів повноважень. По-друге, розширення повноважень Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень, які за звичайних умов мали б регулюватися законами, потребує встановлення чітких темпоральних та змістовних меж таких повноважень з метою недопущення надмірної концентрації влади в руках виконавчих органів.

Практика реорганізації міністерств у 2024–2025 роках виявила проблему недостатньої прогнозованості та обґрунтованості організаційних трансформацій. Ліквідація окремих міністерств та передача їхніх функцій іншим відомствам відбувалася без проведення комплексних

досліджень ефективності таких реформ, що створює ризики для якості державних послуг та реалізації державної політики у відповідних сферах. Законодавство не передбачає обов'язкового проведення оцінки впливу реорганізації на ефективність державного управління, що є суттєвим недоліком правового регулювання.

Важливим напрямом удосконалення правового статусу міністерств в умовах воєнного стану має стати законодавче закріплення механізмів координації їхньої діяльності з військовими адміністраціями. Доцільним є внесення змін до Закону «Про правовий режим воєнного стану» [2] з метою конкретизації порядку взаємодії міністерств з військовим командуванням, встановлення чітких процедур узгодження рішень та розмежування компетенції у питаннях, що належать до спільного відання. Такі зміни сприятимуть підвищенню ефективності державного управління та уникненню конфліктів повноважень.

Необхідним є також удосконалення правового регулювання реорганізації міністерств. Закон «Про центральні органи виконавчої влади» [1] доцільно доповнити нормами, які б встановлювали обов'язок проведення оцінки впливу реорганізації на ефективність виконання державних функцій, передбачали механізми громадського обговорення проектів рішень про реорганізацію та визначали критерії доцільності організаційних трансформацій. Це забезпечить більшу прозорість процесу реформування системи центральних органів виконавчої влади та знизить ризики необґрунтованих організаційних змін.

Позитивним аспектом трансформації правового статусу міністерств в умовах воєнного стану є створення механізмів оперативного реагування на виклики воєнного часу. Наділення Кабінету Міністрів України повноваженнями щодо прийняття невідкладних рішень у визначених сферах [2] дозволило міністерствам швидко адаптуватися до змінних умов та забезпечити виконання критично важливих функцій держави. Водночас важливо забезпечити баланс між оперативністю прийняття рішень та дотриманням принципів правової держави, що потребує встановлення дієвих механізмів парламентського та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади навіть в умовах воєнного стану.

Висновки. Дослідження трансформації правового статусу міністерств України в умовах воєнного стану дозволяє

сформулювати такі висновки. По-перше, правовою основою функціонування міністерств в умовах воєнного стану є Конституція України, Закон «Про центральні органи виконавчої влади», Закон «Про правовий режим воєнного стану» та Закон від 24 березня 2022 року № 2126-IX, який наділив Кабінет Міністрів України додатковими повноваженнями щодо невідкладного законодавчого врегулювання у визначених сферах.

По-друге, трансформація правового статусу міністерств проявляється у розширенні їхніх повноважень, створенні спеціалізованих підрозділів кризового реагування, зміні механізмів кадрового забезпечення та необхідності координації діяльності з військовими адміністраціями. Реорганізація міністерств у 2024–2025 роках призвела до ліквідації окремих відомств та створення об'єднаних міністерств з метою оптимізації державного управління.

По-третє, виявлено проблемні аспекти правового регулювання, зокрема: відсутність чіткого законодавчого розмежування компетенції міністерств та військових адміністрацій; недостатня визначеність меж повноважень Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень нормативного характеру; брак механізмів оцінки впливу реорганізації міністерств на ефективність державного управління.

Для вдосконалення правового забезпечення діяльності міністерств в умовах воєнного стану рекомендується: доповнити Закон «Про правовий режим воєнного стану» нормами про порядок взаємодії міністерств з військовими адміністраціями; внести зміни до Закону «Про центральні органи виконавчої влади» щодо обов'язкового проведення оцінки впливу реорганізації на ефективність державного управління; розробити підзаконні нормативно-правові акти, що конкретизують механізми координації діяльності міністерств в умовах воєнного стану.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні міжнародного досвіду функціонування органів виконавчої влади в умовах воєнних конфліктів, аналізі ефективності реорганізації міністерств в умовах воєнного стану та розробці концептуальних засад побудови системи центральних органів виконавчої влади у постконфліктний період.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
2. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
3. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022>
4. Про внесення змін до Законів України "Про центральні органи виконавчої влади" та "Про правовий режим воєнного стану" щодо забезпечення керованості державою в умовах воєнного стану : Закон України від 24.03.2022 № 2126-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2126-20>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2025. URL: <https://www.kmu.gov.ua>
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

*Дата першого надходження рукопису до видання: 19.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
Дата публікації: 31.12.2025*