

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЦІЛЕЙ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ЗАГРОЗИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ

УДК 355/359.07

DOI <https://doi.org/10.32782/ehrlichsjournal-2026-16.01>

ОЛЬГА АНДРІЙКО

*доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України
провідний науковий співробітник відділу проблем державного
управління та адміністративного права*

Інституту держави і права імені В. М. Корецького

Національної академії наук України

idpnan219@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7507-3090

ДМИТРО БЕЗЗУБОВ

*доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії наук вищої освіти
України, провідний науковий співробітник відділу проблем державного управління та
адміністративного права*

Інституту держави і права імені В. М. Корецького

Національної академії наук України

dbezzubov@ukr.net

ORCID: 0000-0001-7183-5206

Анотація. У статті досліджується трансформація цілей державного управління в умовах воєнного стану та загрози територіальній цілісності України як комплексний адміністративно-правовий та інституційний процес, зумовлений зміною характеру публічної влади, пріоритетів державної політики та функціонування системи органів виконавчої влади. Обґрунтовується, що в умовах збройної агресії традиційне розуміння цілей державного управління, орієнтоване переважно на забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку та реалізацію галузевих політик, зазнає суттєвого переосмислення та потребує адаптації до безпекових викликів.

У статті виходимо з положення, що цілі державного управління в умовах війни не можуть зводитися виключно до оборонної функції держави. Запропоновано концепцію триєдиної конструкції цілей державного управління, яка охоплює: забезпечення оборони та захисту територіальної цілісності; збереження конституційного ладу і функціонування публічної влади; створення правових та інституційних передумов для відновлення і розвитку держави. Доведено, що зазначені складники не існують ізольовано, а перебувають у відносинах постійної взаємозумовленості та реалізуються в межах єдиного управлінського процесу.

Особливу увагу приділено аналізу інституційної єдності триєдиної конструкції, що розглядається як ключова умова національної стійкості. Показано, що порушення балансу між оборонними, конституційними та відновлювальними цілями призводить до зниження ефективності державного управління: абсолютизація оборонних цілей створює ризики звуження правових гарантій і деградації правової держави; ігнорування безпекових пріоритетів – загрожує втратою суверенітету; відсутність стратегічної орієнтації на відновлення – формує інституційне виснаження держави. У цьому контексті триєдина конструкція обґрунтовується як концептуальна модель управління державою в умовах війни та повоєнної трансформації.

У статті запропоновано авторське розуміння інституційної ефективності державного управління, яка визначається як здатність системи органів виконавчої влади забезпечувати узгоджену, керовану та правово визначену реалізацію цілей державної політики в умовах підвищених загроз. Наголошено, що інституційна ефективність не зводиться до формального виконання повноважень, а потребує наявності чітко визначених цілей, ресурсного забезпечення, аналітичної спроможності та механізмів оцінювання результатів управлінських рішень.

У підсумку зроблено висновок, що трансформація цілей державного управління в умовах воєнного стану та загрози територіальній цілісності має розглядатися не як тимчасове відхилення від «мирної» моделі управління, а як структурна зміна парадигми публічної влади. Запропоновано у статті доктринальні підходи можуть бути використані для вдосконалення адміністративного законодавства, стратегічних документів у сфері національної безпеки та практики діяльності органів виконавчої влади в умовах війни та повоєнного відновлення.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, цілі державного управління, територіальна цілісність, національна безпека, національна стійкість, воєнний стан, конституційні засади, публічна влада.

TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION GOALS IN CONDITIONS OF MARTIAL STATE AND THREATS TO TERRITORIAL INTEGRITY

UDC 355/359.07

DOI <https://doi.org/10.32782/ehrlrichsjournal-2026-16.01>

OLGA ANDRIYKO

Doctor of Law, Professor,

Corresponding member of the National Academy of Sciences of Ukraine

Department of Public Administration and Administrative Law

V. M. Koretsky Institute of State and Law of

National Academy of Sciences of Ukraine

idpnan219@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7507-3090

DMYTRO BEZZUBOV

Doctor of Law, Professor,

Academician of the National Academy of Sciences of Higher Education of Ukraine,

Leading Researcher of the Department

of Public Administration and Administrative Law Problems

V. M. Koretsky Institute of State and Law

of the National Academy of Sciences of Ukraine

dbezzubov@ukr.net

ORCID: 0000-0001-7183-5206

Abstract. The article examines the transformation of the goals of public administration under conditions of martial law and threats to the territorial integrity of Ukraine as a complex administrative-legal and institutional process determined by changes in the nature of public power, state policy priorities, and the functioning of executive authorities. It is substantiated that, in the context of armed aggression, the traditional understanding of public administration goals – primarily focused on stable socio-economic development and sectoral policy implementation – requires fundamental reconsideration and adaptation to security-driven challenges.

The article proceeds from the premise that the goals of public administration during wartime cannot be reduced solely to the defensive function of the state. A triadic construction of public administration goals is proposed, encompassing: ensuring defense and protection of territorial integrity; preserving the constitutional order and the continuity of public authority; and creating legal and institutional preconditions for post-war recovery and development. It is argued that these components do not exist as autonomous or mutually exclusive objectives but are interdependent and implemented simultaneously within a unified governance process.

Particular attention is devoted to the analysis of the institutional unity of the triadic construction, which is conceptualized as a key condition of national resilience. The article demonstrates that imbalance among defensive, constitutional, and recovery-oriented goals leads to a decline in the effectiveness of public administration. The absolutization of defense objectives may result in the erosion of legal guarantees and the rule of law; neglect of security priorities threatens sovereignty and territorial integrity; while the absence of a recovery-oriented perspective causes institutional exhaustion of the state. In this context, the triadic construction is substantiated as a conceptual model for governing the state under conditions of war and post-war transformation.

The study proposes an authorial understanding of institutional effectiveness of public administration, defined as the capacity of the system of executive authorities to ensure coordinated, controllable, and legally determined implementation of state policy goals under conditions of heightened threats. Institutional effectiveness is not limited to the formal exercise of powers; rather, it presupposes clearly defined objectives, adequate resource provision, analytical capacity, and mechanisms for evaluating the outcomes of administrative decisions.

A separate part of the article is devoted to the analytically supported governance cycle as a tool for implementing public administration goals in the field of national security. It is demonstrated that effective governance under martial law must be based on a consistent combination of strategic planning, forecasting,

ongoing analysis of the security environment, and ex post evaluation of decision-making outcomes. The necessity of normative consolidation of this approach as an element of administrative-legal support for executive authorities is substantiated.

Significant attention is paid to the financial dimension of the transformation of public administration goals. The article shows that the realization of security, stabilization, and recovery objectives is impossible without proper budgetary, tax, and financial-legal support. Financial provision is conceptualized as an institutional condition of public administration effectiveness. It is argued that instability in budget planning, fragmentation of tax decisions, and excessive reliance on discretionary ("manual") financing mechanisms reduce the manageability of public authority under wartime conditions.

In conclusion, the article argues that the transformation of public administration goals under martial law and threats to territorial integrity should not be perceived as a temporary deviation from a "peacetime" governance model, but rather as a structural shift in the paradigm of public power. The doctrinal approaches proposed in the article may be used to improve administrative legislation, strategic documents in the field of national security, and the practical activities of executive authorities during wartime and post-war recovery.

Key words: administrative law, public administration, goals of public administration, territorial integrity, national security, national resilience, martial law, constitutional limits, public authority.

Постановка проблеми. Забезпечення територіальної цілісності держави в умовах тривалої збройної агресії постає не лише як воєнно-політичне чи безпекове завдання, а як комплексна управлінська проблема, що охоплює всі рівні та елементи функціонування публічної влади. У таких умовах державне управління перестає бути виключно інструментом реалізації політики розвитку і набуває рис системи забезпечення національної стійкості, спроможної зберігати керованість, правопорядок і відтворюваність державних інституцій за наявності визначених та не передбачуваних загроз державності.

Національна стійкість у сучасному розумінні є інтегральною характеристикою здатності держави та суспільства протистояти внутрішнім і зовнішнім загрозам, адаптуватися до кризових умов, забезпечувати безперервність публічного управління та збереження базових конституційних цінностей. У цьому контексті цілі державного управління набувають особливого значення як нормативно та функціонально визначені орієнтири діяльності публічної адміністрації, через які реалізуються пріоритети національної безпеки, обороноздатності та територіальної цілісності держави.

Воєнний стан зумовлює трансформацію ієрархії цілей державного управління, в межах якої першочерговими стають завдання захисту суверенітету і територіальної цілісності, мобілізації ресурсів, забезпечення стійкості критичної інфраструктури, безперервності функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Водночас реалізація таких цілей не може відбуватися поза межами конституційного ладу та принципів національної безпеки, оскільки руйнування правових і інституційних основ держави під приводом забезпечення безпеки підриває саму здатність держави до довготривалого існування та післявоєнного відновлення.

У доктринальному вимірі національна безпека охоплює не лише воєнний компонент, а й політичну, економічну, соціальну, інформаційну та правову складові частини. Саме через систему державного управління забезпечується інтеграція цих складників у єдину модель реагування на загрози, в якій цілі управління виступають інструментом узгодження безпекових потреб із вимогами законності, пропорційності та підзвітності публічної влади. За таких умов особливої актуальності набуває питання інституційної сумісності цілей державного управління з конституційними засадами державності та принципами верховенства права.

Аналіз досліджень цього напрямку сфери забезпечення стабільності державного управління дозволяє сформулювати декілька основних векторів досліджень: проблеми сфери державної безпеки в адміністративному праві розглядаються через праці В. Б. Авер'янова [1], О. Ф. Андрійко [2], Ю. П. Битяка [3], В. В. Цветкова [4], О. М. Бандурки та інших відомих учених; проблеми функціональної сфери адміністративного права знайшли своє відображення в працях Д. О. Беззубова, Т. О. Коломоєць, В. О. Заросило, В. А. Ліпкана, О. В. Скрипнюка, О. В. Копана та інших.

З огляду на це дослідження цілей державного управління в умовах забезпечення територіальної цілісності держави потребує комплексного теоретико-правового осмислення, яке дозволяє поєднати підходи науки адміністративного права, державного управління та доктрини національної безпеки, а також окреслити межі допустимої трансформації управлінських цілей у період воєнного стану.

Метою цього дослідження є доктринальний аналіз змісту та трансформації цілей державного управління в умовах забезпечення територіальної цілісності держави крізь призму національної

стійкості та національної безпеки, а також обґрунтування необхідності їх реалізації з дотриманням конституційних принципів і правових меж публічної влади.

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, що забезпечують комплексний аналіз цілей державного управління в умовах забезпечення територіальної цілісності держави. У роботі застосовано діалектичний метод для виявлення взаємозв'язку між цілями державного управління, національною стійкістю та національною безпекою в умовах воєнного стану.

Формально-юридичний метод використано для аналізу конституційних норм, законодавства у сфері національної безпеки та правового режиму воєнного стану, а також для з'ясування правових меж реалізації цілей державного управління в умовах воєнного стану. Системно-структурний метод дав змогу розглянути цілі державного управління як елемент цілісного механізму публічної влади, інтегрованого у систему забезпечення національної безпеки. Функціональний метод застосовано для дослідження трансформації управлінських цілей залежно від зміни безпекового середовища та характеру загроз територіальній цілісності держави.

Крім того, у статті використано метод правового моделювання для обґрунтування інституційної сумісності цілей державного управління з конституційними засадами державності, а також елементи порівняльного аналізу з метою узагальнення сучасних доктринальних підходів до проблематики національної стійкості та безпеки.

Виклад основних результатів дослідження. У теорії державного управління та адміністративного права категорія цілей традиційно розглядається як одна з ключових для розуміння змісту та спрямованості управлінської діяльності держави. Саме через систему цілей відбувається нормативне і функціональне визначення бажаного стану суспільних відносин, на досягнення якого спрямовується діяльність органів публічної влади. Цілі державного управління у цьому сенсі виступають не лише як орієнтири практичної діяльності, а й як елемент концептуальної моделі держави, що відображає її пріоритети, цінності та функціональне призначення на певному етапі розвитку.

Як зазначав В. Б. Авер'янов, поняття «державне управління» є багатозначним і залежить від методологічного підходу, в межах якого воно використовується. Представники науки державного управління розглядають його передусім як цілісний процес, що має власні закономірності, внутрішню логіку та динаміку розвитку. У центрі уваги при цьому перебуває зміст управлінської діяльності, її спрямованість на виконання певних функцій і досягнення суспільно значущих результатів. У такому підході цілі управління постають як системоутворюючий елемент, що визначає характер управлінських рішень, вибір методів і засобів впливу, а також критерії оцінювання ефективності діяльності публічної влади [1].

Натомість у науці адміністративного права державне управління традиційно визначається як особливий різновид діяльності держави, що здійснюється системою органів виконавчої влади з метою практичної реалізації функцій і завдань держави, як зазначають О. Ф. Андрійко та В. Б. Авер'янов. У цьому контексті вони визначали, що цілі державного управління тісно пов'язуються з компетенцією відповідних органів, їх повноваженнями та юридично визначеними межами втручання у сферу публічних і приватних інтересів. Такий підхід акцентує увагу на правовій природі цілей управління, їх нормативній зумовленості та обов'язковості для суб'єктів публічної адміністрації [2].

Аналіз різних доктринальних підходів, як зазначав Ю. П. Битяк, до розуміння державного управління дає підстави стверджувати, що зміст і значення цілей управління значною мірою залежать від того, яке завдання ставиться перед дослідником: пояснення управлінських процесів, оцінка ефективності діяльності органів влади чи визначення правових меж їхніх повноважень. Водночас у всіх підходах цілі виступають як необхідна умова управлінської діяльності, оскільки саме вони надають їй ціннісної та функціональної визначеності [3].

Досягнення цілей державного управління, за управлінською доктриною В. В. Цветкова, слід розглядати як досягнення суб'єктом управління бажаного стану суспільних відносин, що отримує свій прояв у певних кількісних і якісних характеристиках. У цьому значенні цілі виступають водночас і як нормативно закріплений орієнтир, і як критерій оцінки результативності управлінської діяльності. Рівень досягнення поставлених цілей безпосередньо впливає на оцінку ефективності державного управління, легітимність публічної влади та рівень довіри суспільства до державних інституцій [4].

Система державного управління, на наше переконання, як об'єкт теоретико-правового аналізу, охоплює сукупність взаємопов'язаних елементів, до яких належать суб'єкт управління, об'єкт

управління та управлінська діяльність як особливий вид суспільних відносин, через які реалізуються прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом управління. Зміст управлінської діяльності розкривається через такі категорії, як цілі та завдання, функції, методи, стадії управлінського процесу, процедурні повноваження, ефективність, управлінська культура та етика. У цій структурі цілі виконують інтегративну функцію, поєднуючи нормативні приписи з практичними механізмами їх реалізації.

Складність державного управління як об'єкта дослідження зумовлена різноманіттям його проявів, динамізмом цілей і завдань, що реалізуються у процесі управління, а також відмінністю засобів і методів їх досягнення. На формування та зміну цілей державного управління впливають численні внутрішні й зовнішні чинники, а саме політичні, економічні, соціальні, безпекові, морально-психологічні. Водночас у практиці управління значну роль відіграють такі змінні, як особистісні характеристики управлінських лідерів, особливості політичної ситуації, а також співвідношення між поставленими цілями та наявними ресурсами для їх досягнення.

Критерій ефективності державного управління у теоретичному плані доцільно пов'язувати саме з рівнем досягнення цілей управління. Управлінська діяльність оцінюється не лише з огляду на формальне виконання повноважень, а передусім крізь призму досягнення тих результатів, заради яких ці повноваження були надані. При цьому цілі державного управління не є сталими; вони змінюються залежно від історичного етапу розвитку держави, характеру суспільних викликів і загроз, що, своєю чергою, зумовлює трансформацію критеріїв ефективності управлінської діяльності.

Суб'єктом державного управління є держава, яка, виходячи із запитів суспільства та об'єктивних умов свого існування, визначає і формулює цілі та завдання управління на кожному етапі розвитку. Відповідно, цілі державного управління корелюють із цілями, завданнями та функціями держави загалом і відображають її базові пріоритети. У цьому аспекті цілі управління набувають не лише функціонального, а і світоглядного значення, виступаючи своєрідним індикатором того, якою держава бачить свою роль у суспільстві та якими засобами вона прагне забезпечити власне існування і розвиток.

Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що теоретичне осмислення цілей державного управління є необхідною передумовою аналізу їх трансформації в умовах забезпечення територіальної цілісності держави. Саме на цьому теоретико-правовому підґрунті стає можливим подальше дослідження специфіки цілей державного управління в умовах воєнного стану та їх ролі у системі забезпечення національної стійкості й національної безпеки.

Збройна агресія РФ проти України та запровадження правового режиму воєнного стану зумовили трансформацію цілей державного управління, що виходить за межі звичайної адаптації управлінських пріоритетів до кризових умов. Ідеться про зміну самої парадигми державного управління, у межах якої воно функціонує не як інструмент поступального розвитку, а як ключовий механізм забезпечення виживання держави, збереження її територіальної цілісності та інституційної спроможності в умовах екзистенційної загрози.

У мирний період цілі державного управління, як правило, орієнтовані на соціально-економічний розвиток, підвищення якості публічних послуг, забезпечення стабільності правопорядку та реалізацію прав і свобод людини. Водночас війна радикально змінює ієрархію таких цілей, висуваючи на перший план завдання оборони держави, мобілізації ресурсів, підтримання керованості публічної влади та забезпечення безперервності функціонування державних інституцій. За цих умов цілі державного управління набувають виразного безпекового змісту і підпорядковуються логіці національної стійкості.

Національна стійкість у воєнний час проявляється передусім як здатність системи державного управління зберігати функціональну цілісність за умов руйнування інфраструктури, тимчасової окупації окремих територій, міграційних процесів та зростання соціальної напруги. Відповідно, однією з базових цілей державного управління стає гарантування працездатності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечення їх здатності приймати та реалізовувати управлінські рішення в умовах обмежених ресурсів і підвищеної невизначеності.

Особливістю трансформації цілей державного управління в умовах війни є необхідність поєднання швидкості та гнучкості управлінських рішень із дотриманням правових і конституційних обмежень. Воєнний стан об'єктивно вимагає оперативного реагування на загрози, спрощення процедур і концентрації управлінських повноважень. Водночас підміна цілей безпеки логікою управлінської доцільності без належних правових запобіжників створює ризик розмивання принципів законності,

підзвітності та відповідальності публічної влади. У цьому контексті трансформація цілей державного управління не може зводитися до легітимації безконтрольного розширення дискреційних повноважень органів влади.

Війна неминуче породжує обмеження окремих прав і свобод людини, що також відбивається на змісті цілей державного управління. Однією з ключових управлінських цілей у цей період стає забезпечення таких обмежень у спосіб, який відповідає вимогам легітимності, необхідності та пропорційності. Державне управління покликане гарантувати, щоб обмеження прав мали тимчасовий характер, були прямо зумовлені потребами оборони держави та супроводжувалися ефективними механізмами контролю і судового захисту. Таким чином, цілі державного управління у воєнний час включають не лише досягнення безпеки, а й запобігання зловживанням владою та дискримінаційним практикам.

У структурі трансформованих цілей державного управління особливе місце посідає забезпечення інтегрованої національної безпеки, яка охоплює воєнний, економічний, інформаційний, кібернетичний та правовий складники. Реалізація цієї цілі передбачає координацію діяльності різних суб'єктів публічної влади, узгодження управлінських рішень у сферах оборонних закупівель, логістики, енергетичної безпеки, захисту критичної інфраструктури та державних інформаційних ресурсів. У цьому аспекті цілі державного управління набувають міжсекторального характеру та вимагають системного підходу до управління безпековими процесами.

Водночас трансформація цілей державного управління в умовах війни не може обмежуватися виключно поточними завданнями виживання та оборони. Важливим складником цілей державного управління стає забезпечення відновлення держави у післявоєнний період. Це означає, що управлінські рішення, прийняті в умовах воєнного стану, мають оцінюватися також з точки зору їх довгострокових наслідків для правової системи, інституційної архітектури та довіри суспільства до державної влади. У цьому сенсі цілі державного управління у воєнний час набувають стратегічного виміру, поєднуючи безпекові пріоритети з перспективами відновлення, модернізації та європейської інтеграції.

З доктринальної точки зору державне управління в умовах війни може бути розглянуте як триєдина конструкція цілей: оборони та безпеки держави, збереження конституційного ладу, правопорядку і легітимності публічної влади, створення передумов для післявоєнного відновлення і розвитку. Така конструкція дозволяє розглядати трансформацію цілей державного управління не як тимчасове відхилення від «нормальної» моделі управління, а як особливий режим її функціонування, у межах якого держава, захищаючись, не втрачає власної правової та інституційної ідентичності.

Отже, трансформація цілей державного управління в умовах війни є складним і багатовимірним процесом, що поєднує безпекові, правові та інституційні компоненти. Саме через систему цілей держава формує баланс між необхідністю забезпечення територіальної цілісності та збереженням конституційних засад державності, що виступає ключовою умовою національної стійкості та ефективності публічної влади в умовах воєнного стану.

Реалізація цілей державного управління в умовах воєнного стану об'єктивно відбувається в межах особливого правового режиму, який допускає відступ від звичайних моделей публічного адміністрування, проте не означає виходу за межі конституційного ладу. Навпаки, саме в умовах війни конституційно-правові межі управлінської діяльності набувають особливого значення, оскільки виступають запобіжником підміни цілей національної безпеки логікою необмеженої управлінської доцільності.

Конституція України закріплює основні засади державності, які не втрачають своєї чинності навіть за умов воєнного стану. Суверенітет і територіальна цілісність держави, верховенство права, принцип законності, пріоритет прав і свобод людини та громадянина формують нормативний каркас, у межах якого мають визначатися та реалізовуватися цілі державного управління. Воєнний стан не створює «позаконституційного простору» для діяльності органів публічної влади, а лише модифікує умови та способи реалізації конституційно визначених функцій держави.

Особливістю воєнного часу є допустимість тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини і громадянина. Проте такі обмеження не є самодостатньою метою державного управління, а мають інструментальний характер, слугуючи досягненню цілей оборони, національної безпеки та збереження територіальної цілісності. Конституційно-правова природа цих обмежень зумовлює необхідність їх відповідності критеріям легітимності, необхідності та пропорційності, що, своєю чергою, визначає межі допустимого втручання держави у сферу приватних і публічних інтересів.

У цьому контексті однією з ключових цілей державного управління у воєнний час стає забезпечення правової визначеності управлінських рішень. Навіть за умов оперативного реагування на загрози публічна влада зобов'язана діяти на основі закону, у межах наданих повноважень. Порушення цих вимог не лише підриває легітимність управлінських рішень, а і створює ризики зловживань владою, дискреційної сваволі та вибіркового застосування правових норм.

Конституційно-правові межі реалізації цілей державного управління проявляються також у збереженні системи стримувань і противаг між гілками влади. Воєнний стан не скасовує парламентський контроль, судовий захист прав і свобод, а також відповідальність посадових осіб за прийняті управлінські рішення. Навпаки, в умовах воєнного стану ці механізми набувають особливої ваги як інструменти підтримання балансу між ефективністю управління та захистом конституційних цінностей.

Окремого значення у воєнний період набуває принцип пропорційності як універсальний критерій оцінки правомірності управлінських рішень. Цілі державного управління, навіть якщо вони пов'язані із забезпеченням національної безпеки, не можуть реалізовуватися шляхом надмірного або не виправданого втручання у сферу прав людини, господарської діяльності чи місцевого самоврядування. Пропорційність передбачає, що кожне обмеження має бути мінімально достатнім для досягнення легітимної мети та не створювати необґрунтованих негативних наслідків для суспільства.

Важливим складником конституційно-правових меж реалізації цілей державного управління є тимчасовий характер воєнних обмежень. Воєнний стан за своєю правовою природою є винятковим режимом, що не може перетворюватися на сталу модель управління. Відповідно, цілі державного управління у цей період мають формулюватися та реалізовуватися з урахуванням необхідності повернення до звичайного конституційного порядку після усунення загроз територіальній цілісності держави. Неврахування цього аспекту створює ризик інституційної деформації публічної влади та зниження рівня демократичної легітимності держави.

У доктринальному вимірі конституційно-правові межі реалізації цілей державного управління у воєнний час можна розглядати як елемент національної стійкості. Саме дотримання конституційних принципів у кризових умовах забезпечує довіру суспільства до державної влади, підтримує внутрішню згуртованість та формує підґрунтя для ефективного післявоєнного відновлення. У цьому сенсі правова обмеженість державного управління не є перешкодою для досягнення безпекових цілей, а, навпаки, виступає умовою їх довгострокової результативності.

Умови збройної агресії та загрози територіальній цілісності держави зумовлюють необхідність особливого концептуального осмислення цілей державного управління, яке виходить за межі лінійної або ієрархічно спрощеної моделі управлінських пріоритетів. У доктринальному вимірі цілі державного управління у воєнний час доцільно розглядати як триєдину конструкцію, що поєднує цілі оборони держави, цілі збереження конституційного ладу та цілі післявоєнного відновлення. Така конструкція відображає не послідовну зміну етапів управління, а їх одночасну взаємодію в межах єдиної системи національної стійкості.

Цілі оборони країни становлять базовий, первинний рівень управлінської діяльності держави в умовах війни. Вони охоплюють забезпечення обороноздатності, мобілізацію людських, матеріальних і фінансових ресурсів, функціонування сектору безпеки і оборони, захист критичної інфраструктури, інформаційну та кібернетичну безпеку. У цьому вимірі державне управління спрямоване на негайне реагування на загрози, мінімізацію втрат і збереження фізичних передумов існування держави.

Водночас оборонні цілі не можуть розглядатися виключно як військово-оперативні. Їх реалізація здійснюється через систему публічної влади та управлінських рішень, які мають адміністративно-правову природу. Саме тому оборона як цілі державного управління потребує правового оформлення, процедурної визначеності та інституційної координації, без яких навіть найбільш ресурсно забезпечені безпекові заходи втрачають ефективність і легітимність.

Другим, не менш значущим елементом триєдиної конструкції є цілі збереження конституційного ладу, правопорядку та легітимності публічної влади. В умовах війни саме цей рівень цілей виконує стабілізуючу функцію, запобігаючи трансформації воєнної необхідності у правову сваволлю або інституційну деформацію держави.

Конституційний лад визначає межі допустимої трансформації управлінських рішень навіть за умов воєнного стану. Йдеться не лише про формальне дотримання конституційних норм, а про

збереження фундаментальних принципів, якими є верховенство права, законність, пропорційність, підзвітність та юрисдикційний контроль. Саме через ці принципи цілі оборони інтегруються у правову систему та набувають легітимного характеру.

З доктринальної точки зору, збереження конституційного ладу в умовах війни не є вторинною або допоміжною ціллю державного управління. Навпаки, вона виступає умовою досяжності оборонних цілей у довгостроковій перспективі, оскільки втрата правової та інституційної ідентичності держави підриває довіру суспільства і знижує рівень національної стійкості.

Третій елемент триєдиної конструкції, тобто цілі відновлення, формує стратегічний горизонт державного управління у воєнний час. Ідеться про створення передумов для післявоєнного відновлення держави, її інституційної модернізації, соціальної реінтеграції та економічної реконструкції. Особливістю цього рівня є те, що відповідні цілі повинні формуватися вже на етапі прийняття управлінських рішень у воєнний період.

У цьому контексті державне управління не може обмежуватися логікою короткострокової ефективності або воєнної доцільності. Кожне управлінське рішення має оцінюватися з огляду на його потенційний вплив на правову систему, інституційну архітектуру та соціальну довіру в післявоєнний період. Саме тому цілі відновлення тісно пов'язані з принципами правової визначеності, відповідальності та справедливості.

Отже, конституційно-правові межі реалізації цілей державного управління у воєнний час визначають допустимі рамки трансформації управлінської діяльності держави, у межах яких забезпечення територіальної цілісності поєднується зі збереженням правової держави. Саме в цих межах стає можливим досягнення балансу між вимогами національної безпеки, ефективністю публічної влади та дотриманням фундаментальних конституційних цінностей.

Висновки. Отже, цілі державного управління є системоутворюючою категорією, через яку відбувається нормативне та функціональне визначення спрямованості діяльності публічної влади. Вони відображають базові пріоритети держави на певному етапі її розвитку та слугують критерієм оцінки ефективності управлінської діяльності, легітимності публічної влади й рівня довіри суспільства до державних інституцій.

В умовах збройної агресії та забезпечення територіальної цілісності держави відбувається трансформація ієрархії цілей державного управління, у межах якої пріоритет набувають завдання національної безпеки, обороноздатності та збереження інституційної спроможності держави. Така трансформація має системний характер і зумовлює перехід державного управління до парадигми національної стійкості як здатності держави функціонувати та відтворюватися в умовах екзистенційних загроз. Національна стійкість у воєнний час проявляється не лише у воєнній або безпековій площині, а й у здатності системи державного управління забезпечувати безперервність публічної влади, правопорядок та керіваність держави за умов кризового середовища. У цьому контексті цілі державного управління набувають інтегративного характеру, поєднуючи безпекові, правові та інституційні компоненти.

Реалізація цілей державного управління в умовах воєнного стану об'єктивно пов'язана з можливістю тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини і громадянина. Водночас такі обмеження мають інструментальний характер і допустимі виключно за умови їх відповідності принципам легітимності, необхідності, пропорційності та тимчасовості, що визначає конституційно-правові межі управлінської діяльності держави. Конституційно-правові межі реалізації цілей державного управління виступають ключовим запобіжником підміни цілей національної безпеки логікою необмеженої управлінської доцільності.

Дотримання принципів верховенства права, законності, підзвітності та судового контролю у воєнний час є не перешкодою для досягнення безпекових цілей, а необхідною умовою збереження легітимності та стійкості державної влади. Трансформація цілей державного управління у воєнний період не може розглядатися виключно як тимчасове відхилення від «нормальної» моделі публічного адміністрування. Вона має осмислюватися як особливий режим функціонування держави, у межах якого управлінські рішення повинні прийматися з урахуванням їх довгострокових наслідків для правової системи, інституційної архітектури та довіри суспільства.

Доктринально обґрунтованою є концепція триєдиної системи цілей державного управління у воєнний час, яка поєднує цілі оборони та національної безпеки, цілі збереження конституційного

ладу і правопорядку, а також цілі формування передумов для післявоєнного відновлення і розвитку. Саме така система забезпечує інституційну сумісність управлінської діяльності з конституційними засадами державності. Забезпечення територіальної цілісності держави як ключова мета воєнного часу може бути досягнуте лише за умови збереження правової та інституційної ідентичності держави. У цьому сенсі цілі державного управління виступають не лише інструментом реагування на безпекові загрози, а й засобом збереження та відтворення державності, що визначає стратегічну роль державного управління в умовах війни та післявоєнної трансформації.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1. Загальна частина. С. 82.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Ін-Юре, 2002. С. 61.
3. Битяк Ю. П. Теоретичні засади адміністративного права України: проблеми становлення : монографія. Харків : Логос, 2004.
4. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В. В. Цветков. Київ : Оріяни, 1998. 364 с.

REFERENCES

1. Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs: pidruchnyk (2004). T. 1. Zahalna chastyna. S. 82. u 2 t. / red. kolehiia: V. B. Averianov (holova). Kyiv: Yurydychna dumka.
2. Vykonavcha vlada i administratyvne pravo (2002) / za zah. red. V. B. Averianova. Kyiv: In-Yure. S. 61.
3. Bytiak, Yu.P. (2004). Teoretychni zasady administratyvnoho prava Ukrainy: problemy stanovlennia: monohrafiia. Kharkiv: Lohos.
4. Reformuvannia derzhavnoho upravlinnia v Ukraini: problemy i perspektyvy (1998) / kol. avt.; nauk. ker. V. V. Tsvietkov. Kyiv: Oriiany, 364 s.

Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)



*Дата першого надходження статті до видання: 04.02.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 25.02.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 05.05.2026*