

Ситник Світлана Володимирівна

## Адаптивні структурно-функціональні зміни органів виконавчої влади в Україні в умовах воєнного стану

УДК 342.6:354.1(477)  
DOI <https://doi.org/10.24195/2414-9616.2023-5.14>

Ситник Світлана Володимирівна  
кандидат політичних наук, доцент,  
старший науковий співробітник відділу  
політичних інститутів та процесів  
Інституту політичних і етнонаціональних  
досліджень імені І. Ф. Кураса  
Національної академії наук України  
вул. Генерала Алмазова, 8,  
Київ, Україна  
ORCID: 0000-0003-3035-1998

*Воєнний стан, як особливий правовий режим, який визначає правові засади діяльності органів державної влади, змінює механізм розподілу повноважень між органами державної влади та формат відносин держави та суспільства. У статті розглянуто першочергові структурно-функціональні зміни, які відбулися в органах виконавчої влади з моменту повномасштабного вторгнення РФ на територію України. Метою дослідження є аналіз структурно-функціональних змін системи органів виконавчої влади в контексті посилення/послаблення їх інституційних характеристик, зокрема їх спроможності вирішувати суспільні проблеми воєнного та поствоєнного часу. Доведено, що структурно-функціональні зміни в системі органів виконавчої влади в умовах воєнного стану були спрямовані як на активізацію механізмів посилення адаптивної спроможності уряду та його виконавчої вертикалі, так і на підтримку їх подальшого інституційного розвитку. Поряд з викликами, зумовленими воєнним станом та доланням наслідків повномасштабного вторгнення, перед органами виконавчої влади поставали проблеми, зумовлені продовженням євроінтеграційного поступу та здійсненням реформ, необхідних для набуття Україною членства в ЄС. Інституційні реформи, спрямовані виконання євроінтеграційних зобов'язань України, допомогли їй вижити і чинити подальший опір.*

*Дослідження структурно-функціональних змін у системі виконавчої влади показало, що інституційні траєкторії визначали напрямки подальших інституційних змін, водночас воєнний стан створив нові тригерні точки, які цілком можуть запустити в дію «механізм храповика». У статті доведено, що структурно-функціональні зміни в системі виконавчої влади, а саме створення нових інституцій, стали відповіддю на виклики з якими зіткнулася Україна в умовах війни та окупації її території. Набуття органами виконавчої влади нових властивостей, функцій стали способом адаптації організаційної структури до змін, що відбулися. Однак створення нових структурних одиниць (воєнні адміністрації), функціональний перерозподіл по вертикалі виконавчої влади, не завжди був свідченням розв'язання політичних проблем, зумовлених воєнним станом.*

**Ключові слова:** воєнний стан, органи виконавчої влади, військові адміністрації, адаптивна спроможність уряду, виконавча вертикаль.

**Вступ.** Необхідність створення ефективних механізмів протидії та подолання, як поточних, так і потенційних негативних наслідків війни, активізує потребу у створенні інструментів і механізмів посилення адаптивної спроможності уряду та його виконавчої вертикалі. Зрозумілим є те, що зміни у функціонуванні органів публічної влади насамперед зумовлені необхідністю подолання ряду загроз національній безпеці, які є прямими наслідками війни та носять системний характер. Структурно-функціональні зміни, що відбуваються в системі органів виконавчої влади, мають посилити їх спроможність реагувати на виклики та загрози, спроможність розв'язувати проблеми зумовлені новими реаліями повномасштабного вторгнення. До нинішніх воєнних викликів, долучимо виклики, зумовлені необхідністю адаптації системи публічного управління до європейських стандартів здійснення належного врядування, оскільки структурно-функціональні зміни в системі органів виконавчої влади наразі відбуваються не лише на запити воєнного стану, дихотомії, а й у відповідь на виконання кандидатських вимог щодо членства в ЄС.

**Мета та завдання.** У даному дослідженні передбачено проаналізувати структурно-функціо-

нальні зміни системи органів виконавчої влади, що відбулися в період 2022–2023 рр. (періоду повномасштабного вторгнення РФ на територію України та початку дії законодавства воєнного часу) в контексті посилення/послаблення їх інституційних характеристик, зокрема їх спроможності вирішувати суспільні проблеми воєнного та поствоєнного часу.

**Теоретико-методологічні основи дослідження.** У дослідженні використано комплекс загальнонаукових та аналітичних методів та підходів, зокрема структурно-функціональний метод використовувався при аналізі адаптивних спроможностей ЦОВВ в умовах повномасштабного вторгнення Російської Федерації та окупації території України, неоінституційний підхід дозволив оцінити зміни в системі органів виконавчої влади, як у контексті продовження довоєнних інституційних траєкторій, так і формування тригерних точок, що можуть вплинути на їх зміну.

Що ж до вибору теоретико-методологічного підґрунтя нашого дослідження, то маємо зазначити, що у науковому доробку вчених [15; 16; 19] є достатньо праць присвячених проблемам виходу країн з громадянських війн, фінансових криз, кризам зумовлених зміною політичних режимів,

а також впливам на посткризовий період інституцій створених у цей час. У своєму дослідженні ми також послуговувалися ідеями Коліна О'Райлі та Бенджаміна Пауелла [18, с. 31-41], які на основі аналізу інституційних ефектів воєн, що відбувалися у період 1965–2010 рр., намагалися віднайти закономірності впливу війни на масштаби та сфери діяльності уряду. Дослідники відштовхувалися від ідеї висунутої Хіггсом, який стверджував, що під час кризи, масштаби уряду мають здатність розширюватися, однак після того, як криза проходить, уряд не повертається повністю до свого докризового розміру та масштабу, тому що спрацьовує «ефект храповика». Однак, маємо визнати, що існує достатньо обмежена кількість наукових джерел, які б сприяли розширенню уявлення щодо особливостей функціонування органів державної влади в умовах воєнного стану. Е. Кіллам [17, с. 44-47] аналізує особливості воєнного стану під час громадянських заворушень, зазначаючи, що воєнний стан виправданий лише у тих випадках, коли цивільна влада відсутня, або ж неспроможна ефективно реагувати на сформовану загрозу чи перестала функціонувати. Але знову ж таки автор апелює до стану громадянських конфліктів, у той час як війна, зумовлена зовнішньою агресією, на наш погляд, формує свій управлінський кейс.

**Результати дослідження.** Тимчасове введення воєнного стану у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України для Кабінету Міністрів України (КМУ), як і для інших вищих органів державної влади, означало переведення їх функціонування у правовий режим воєнного стану. Своім указом Президент України, зобов'язав КМУ ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні; забезпечити фінансування та вжити в межах повноважень інших заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України, а обласним, Київській міській державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [6]. У перший же день оголошення Президентом України воєнного стану, Кабінет Міністрів України ввів в дію «План заходів запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні» [5] та розпочав роботу в умовах особливого стану. Зокрема мали вводитися в дію інституційні механізми міжнародного права, які були спрямовані на регулювання відносини воюючих сторін. Відтак, одним із перших таких кроків уряду було створення на початку березня 2022 року тимчасового допоміжного органу при Кабінеті Міністрів України [13] Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими. Потрібно

відзначити, що згідно з поданою на офіційному сайті інформацією [4], окрім безпосередньо здійснення координаційних заходів, Штаб також реалізує гуманітарну місію, зокрема практично щоденно проводить зустрічі з родинами полонених та зниклих безвісті військовослужбовців. Потрібно відзначити, що такий діалог є ефективним інструментом в уточненні реєстру полонених і зниклих безвісті військовослужбовців.

Серед міжнародних зобов'язань сторін у разі початку збройного конфлікту чи оголошення війни було якнайшвидше створення офіційного Довідкового бюро у справах військовополонених, які перебувають під їх владою [2] для можливості повноцінного забезпечення прав військовополонених. Повноваження щодо створення такої структури, у відповідності до вітчизняного законодавства [7], належать безпосередньо до повноважень КМУ, які він реалізує у сфері оборони. Відтак розпорядженням КМУ функції Національного інформаційного бюро були покладені на державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», яке належить до сфери управління Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Потрібно зазначити, що у березні 2022 року Верховна Рада України, внесла зміни до ЗУ «Про оборону», у відповідності до яких запроваджувалася процедура створення такого бюро. Згідно з нею ЦОБВ, який забезпечує формування політики з питань тимчасово окупованих територій України, мав визначитися саме із державним підприємством на яке КМУ повинен був покласти функції Національного інформаційного бюро [6]. Оскільки у підпорядкуванні профільного міністерства – Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, на момент прийняття рішення перебувало лише одне державне підприємство – «Український національний центр розбудови миру», то по-суті законодавець такою нормою закону самостійно визначився із суб'єктом виконання функцій Довідкового бюро у справах військовополонених, не залишивши для міністерства та КМУ іншого вибору.

Також уряд береться за виконання Україною зобов'язань у галузі міжнародного гуманітарного права щодо захисту цивільного населення під час війни. У відповідності до «Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни» [3] необхідно було виконати завдання зі створення Національного інформаційного бюро – установи, яка має діяти на національному рівні для збору інформації про долю осіб, які перебувають під захистом.

Своім розпорядженням Кабінет міністрів України покладає на вже згадуване нами державне підприємство «Український національний центр розбудови миру» функції Національного інформаційного бюро також відповідно Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни. На дер-

жавне підприємство урядом покладалися функції, одночасно як Національного інформаційного бюро у справах військовополонених, так і Національного інформаційного бюро із захисту цивільного населення під час війни. Перелік завдань, які визначені по кожному з цих напрямів державної політики, ставить під сумнів спроможність установи їх ефективно виконувати. Затягування війни, яке стає все більш очевидним, буде призводити до того обсяги інформації, яку необхідно буде опрацьовувати будуть лише накопичуватися. За повідомленням Мініреінтеграції до Національного інформаційного бюро лише за липень 2023 року надійшло понад 15,5 тисячі звернень щодо примусового переміщення у зв'язку зі збройною агресією РФ проти України, депортацію осіб, в тому числі дітей; повідомлення про потрапляння в полон, зниклих безвісти та примусову мобілізацію на тимчасово окупованих територіях України [14]. Варто також додати, що саме ДП «Український національний центр розбудови миру», було створено лише незадовго до війни Наказом Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій України [12]. Хоч рішення було підтримано міжнародними організаціями, що займаються питаннями дотримання міжнародного гуманітарного права та прав людини, зокрема USAID, ПРООН, представництвом ЄС в Україні та все ж, на наш погляд, доцільність створення державного підприємства була сумнівною та може слугувати проявом низької довіри з боку держави до громадських організацій та віри у їх спроможність реалізовувати поставлені завдання.

Чим далі затягувалася війна і чим більше локалізація бойових дій зміщувалася на схід України, тим більш проявлялась адаптації держави та всіх її інституцій до реалій виснажливого збройного протистояння. Вже за рік після повномасштабного вторгнення прем'єр-міністр України заявив про продовження реформ децентралізації, державного управління та управління державною власністю. Він наголосив, що чиновників має стати менше, а міністерства мають займатися напрацюванням політик і правил, а не управлінням реальним сектором [1]. Зміщення акцентів на формування політик, що насправді є необхідною умовою подальшої європеїзації системи державного управління вимагає й відповідної організаційної структури уряду. Урядом ініційовано ряд законопроектів, зокрема законопроект, який має здійснитися горизонтальний перерозподіл функцій від КМУ до міністерств та інших державних органів [10] та законопроект, який спрямований на вдосконалення організації і порядку функціонування Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх діяльності, посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики [9]. Однак, Верховна Рада України, зволікає з прийняттям важ-

ливих для подальшого впровадження структурно-функціональних змін рішень.

В умовах війни суттєві структурно-функціональні зміни відбулися у виконавчій вертикалі. 24 лютого 2022 року президентським указом [11] були утворені військові адміністрації, згідно з яким обласні, Київська міська державні адміністрації, районні державні адміністрації та голови цих адміністрацій набували статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій (у таблиці представлено порівняння адміністративно-правових статусів військової адміністрації та місцевої державної адміністрації). Потрібно зазначити, що функції пов'язані з обороною роботою та мобілізаційною підготовкою були закріплені за місцевими адміністраціями від початку їх інституційного оформлення. Також ще до введення воєнного стану набули юридичної сили повноваження місцевих адміністрацій, пов'язані із забезпеченням територіальної оборони. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не стільки додав воєнним адміністраціям нові функції, скільки змінив їх пріоритетність, значно розширив повноваження, а також сприяв побудові виконавчої вертикалі глави держави, тим самим посиливши інституційну спроможність центру прийняття рішень. В умовах воєнного стану відбулося посилення присутності держави на місцях. Збільшення повноважень обласних і районних військових адміністрацій у порівнянні з тими, які мали ОДА та РДА за рахунок повноважень обласних та районних відповідно рад, робить їх інституційно впливовішими. Приналежність до президентської виконавчої вертикалі додає їм політичної ваги. Постає проблема тривалості особливих умов управління, адже, з одного боку, хоч всі заходи з введення військових адміністрацій розглядаються як тимчасові, але з іншого – не можна недооцінювати їх вплив на повоєнне майбутнє України. Незавершені процеси інституційного закріплення здобутків реформи децентралізації, серед яких основними є не внесені зміни до Конституції України щодо місцевого самоврядування та територіальної організації влади; відсутність нових законів «Про місцеві адміністрації» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (станом на 1 вересня 2023 р. новий закон ще не набрав чинності, з червня 2023 року в дію вступили лише окремі положення закону), врешті решт, не вирішена проблема, як має бути представлена державна влада на рівні районів після їх укрупнення у 2020 році можуть створити нову політичну реальність. Сьогодні Військові адміністрації складають і затверджують місцеві бюджети; розподіляють кошти передані з державного бюджету у вигляді дотацій і субвенцій місцевим бюджетам; здійснюють управління спільною власністю територіальних громад; встановлюють ставки місце-



вих податків і зборів; регулюють земельні відносини – це лише частина їх повноважень, однак і цього достатньо, щоб ці державні органи були спроможними впливати на регіональну та місцеву політичну мапу.

У липні 2022 року на Міжнародній конференції з питань відновлення України в Швейцарському місті Лугано було презентовано проєкт оптимізації системи та організаційної структури ЦОВВ. Заплановані урядом зміни також мають зачіпати всю вертикаль виконавчої влади. Окремі заходи, які мають реалізовуватися в рамках здійснення оптимізації структур місцевих державних адміністрацій є суттєвими. Це, зокрема зміна повноважень і завдань місцевих державних адміністрацій щодо координації територіальних органів (підрозділів) центральних органів виконавчої влади, забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; визначення повноважень обласних та районних державних адміністрацій, які підлягають розширенню та корегуванню в післявоєнний період.

**Висновки.** Структурно-функціональні зміни в системі виконавчої влади стали відповіддю на виклики з якими зіткнулася Україна в умовах війни та окупації її територій. Набуття органами виконавчої влади нових властивостей, функцій, створення нових інституцій, стали способом адаптації організаційної структури до змін, що відбулися. Дослідження структурно-функціональних змін у системі виконавчої влади показало, що попри введення воєнного стану, який встановив особливі правові умови для функціонування органів влади, продовжувався розвиток інституційних траєкторій довоєнного періоду у питаннях забезпечення євроінтеграційного поступу України. Водночас воєнний стан створив нові тригерні точки, пов'язані зі структурно-функціональними змінами виконавчої вертикалі, які цілком можу запускати в дію «механізм храповика» та мати незворотній характер. Відкладені проблеми періоду здійснення реформи децентралізації, у зв'язку із проведеними суттєвими структурно-функціональними змінами в умовах особливого стану, на наш погляд, доповнюються новими ризиками. По-перше, може відбутися значне відтермінування впровадження інституту префектів, оскільки з одного боку, воєнний стан не дозволяє вносити зміни до Конституції України, з іншого – за період його дії значно посилюється функціонал та збільшуються повноваження місцевих державних адміністрацій і все це поступово перетворюється на усталені практики, які можуть посилювати опортуністичний опір змінам, що чинять адміністрації. По друге, воєнний стан зумовлює створення і значне посилення президентської виконавчої вертикалі, відтак політичний вплив президента може зберігатися у повоєнний період. По-третє, через неможливість здійснювати повноцінний гро-

мадський контроль, зростають ризики, того що окремі зміни, які наразі діють як тимчасові заходи, здійснять «правовий трансферт» у повоєнний період.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Денис Шмигаль: У 2023 році продовжиться реформа децентралізації, державного управління та управління держвласністю. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu>
2. Женевська конвенція про поводження з військовополоненими. ООН; Конвенція, Угода, Положення [...] від 12.08.1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_153#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text)
3. Конвенція про захист цивільного населення під час війни. ООН; Конвенція, Проект, Угода [...] від 12.08.1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154)
4. Координаційний штаб з питань поводження з військовополоненими. Офіційний сайт. URL: <https://koordinatshtab.gov.ua/about>
5. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України; План від 24.02.2022 № 181-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80>
6. 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#Text>
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими в особливий період. Закон України від 24.03.2022. № 2158-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2158-20#Text>
8. Про оборону України. Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>
9. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади від 05.05.2021 № 5469. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71849)
10. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення Кабінету Міністрів України невластивих повноважень від 09.02.2021 № 5052 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71068](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71068)
11. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022>
12. Про утворення державного підприємства «Український національний центр розбудови миру». Наказ Міністерства реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 18.11.2021 № 249. URL: <https://unpcp.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/unpcp-nakaz-pro-stvorenniya-czentru.pdf>
13. Про утворення Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими. Постанова Кабінету Міністрів України; Склад колегіального органу, Положення від 11.03.2022 № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-%D0%BF>

14. У липні Національне інформаційне бюро прийняло понад 15,5 тисячі звернень. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-lypni-natsionalne-informatsiine-biuro-pryinialo-ponad-86-tysiachi-zvernen>

15. Cerra V., Saxena S. (2008). Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review*. Vol. 98 (1). Pp. 439-457. URL: DOI: 10.1257/aer.98.1.439.

16. Collier P., Sambanis N. (2002). «Understanding Civil War». *Journal of Conflict Resolution*. 46 (1): 3–12. URL: DOI: 10.1177/0022002702046001001

17. Killam E. W. (1989). Martial Law in Times of Civil Disorder. *Law and Order*. Vol. 37. Issue 9. P. 44-47.

18. O'Reilly C., Powell B. (2015). War and the Growth of Government. *European Journal of Political Economy*. Volume 40 (Part A). P. 31-41.

19. Wedgwood E. (2020). Theorizing the Influence of Wartime Legacies on Political Stability after Rebel Victories. URL: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1780005>

#### REFERENCES:

1. Denys Shmyhal: U 2023 rotsi prodovzhytsia reforma detsentralizatsii, derzhavnoho upravlinnia ta upravlinnia derzhvlasnistiu. *Uriadovyi portal*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-u-2023-rotsi-prodovzhytsia-reforma-detsentralizatsii-derzhavnoho-upravlinnia-ta-upravlinnia-derzhvlasnistiu>

2. Zhenevska konventsiiia pro povodzhennia z viiskovopoloneny. OON; Konventsiiia, Uhoda, Polozhennia [...] vid 12.08.1949. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_153#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_153#Text)

3. Konventsiiia pro zakhyst tsyvilnoho naselennia pid chas viiny. OON; Konventsiiia, Proekt, Uhoda [...] vid 12.08.1949. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154)

4. Koordynatsiinyi shtab z pytan povodzhennia z viiskovopoloneny. Ofitsiinyi sait. URL: <https://koordshtab.gov.ua/about>

5. Pytannia zaprovadzhennia ta zabezpechennia zdiisnennia zakhodiv pravovoho rezhymu voiennoho stanu v Ukraini. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy; Plan vid 24.02.2022 № 181-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80>

6. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>

7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vporiadkuvannia pytan, poviazanykh iz viiskovopoloneny v osoblyvyi period.

Zakon Ukrainy vid 24.03.2022. № 2158-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2158-20#Text>

8. Pro oboronu Ukrainy. Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

9. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo orhanizatsii diialnosti Kabinetu Ministriv Ukrainy ta tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady vid 05.05.2021 № 5469. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71849](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71849)

10. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pozbavlennia Kabinetu Ministriv Ukrainy nevlastyvykh povnovazhen vid 09.02.2021 № 5052 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=71068](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71068)

11. Pro utvorennia viiskovykh administratsii. Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022>

12. Pro utvorennia derzhavnoho pidpriemstva «Ukrainskyi natsionalnyi tsentr rozbudovy myru». Nakaz Ministerstva reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy vid 18.11.2021 № 249. URL: <https://uncp.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/uncp-nakaz-pro-stvorennia-czentru.pdf>

13. Pro utvorennia Koordynatsiinoho shtabu z pytan povodzhennia z viiskovopoloneny. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy; Sklad kolehialnoho orhanu, Polozhennia vid 11.03.2022 № 257. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/257-2022-%D0%BF>

14. U lypni Natsionalne informatsiine biuro pryinialo ponad 15,5 tysiachi zvernen. *Uriadovyi portal*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/u-lypni-natsionalne-informatsiine-biuro-pryinialo-ponad-86-tysiachi-zvernen>

15. Cerra V., Saxena S. (2008). Growth Dynamics: The Myth of Economic Recovery. *American Economic Review*. Vol. 98 (1). Pp. 439-457. URL: DOI: 10.1257/aer.98.1.439.

16. Collier P., Sambanis N. (2002). «Understanding Civil War». *Journal of Conflict Resolution*. 46 (1): 3–12. URL: DOI: 10.1177/0022002702046001001

17. Killam E. W. (1989). Martial Law in Times of Civil Disorder. *Law and Order*. Vol. 37. Issue 9. P. 44-47.

18. O'Reilly C., Powell B. (2015). War and the Growth of Government. *European Journal of Political Economy*. Volume 40 (Part A). P. 31-41.

19. Wedgwood E. (2020). Theorizing the Influence of Wartime Legacies on Political Stability after Rebel Victories. URL: <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1780005>

## Adaptive structural and functional changes of executive authorities in Ukraine under martial law conditions

Sytnyk Svitlana Volodymyrivna

---

Ph.D. in Political Science,  
Associate Professor,  
Senior Researcher at the Department  
of Political Institutions and Processes  
Kuras Institute of Political  
and Ethnic Studies  
of the National Academy  
of Sciences of Ukraine  
Henerala Almazova str., 8, Kyiv, Ukraine  
ORCID: 0000-0003-3035-1998

*Martial law, as a special legal regime that determines the legal basis for the activities of public authorities, has changed the mechanism of distribution of powers between public authorities and the format of relations between the state and society. The article discusses the main structural and functional changes that occurred in the executive authorities after the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation. The purpose of the study is to analyze structural and functional changes in the system of executive authorities in the context of strengthening/weakening of their institutional characteristics, in particular, their ability to solve social problems of the military and post-war period. It has been proven that structural and functional changes in the system of executive authorities under martial law were aimed both at activating mechanisms for strengthening the adaptive capacity of the state and its executive vertical, and at supporting their further institutional development. Along with the tasks of imposing martial law and coping with the consequences of a full-scale invasion, the executive branch of government faced the challenges of continuing European integration and implementing the reforms necessary for Ukraine's accession to the EU. Institutional reforms to fulfill Ukraine's European integration commitments helped it survive and continue its resistance.*

*The study of structural and functional changes in the executive authorities has shown that institutional trajectories determine the direction of further institutional changes, and martial law creates new trigger points that may well set the "ratchet mechanism" in motion. The article proves that structural and functional changes in the system of executive power, namely the creation of new institutions, were a response to the challenges faced by Ukraine under the conditions of war and occupation of its territories. Acquisition of new properties and functions by executive authorities became a way of adapting the organizational structure to the changes. However, the creation of new structural units (military administrations) and functional redistribution of executive power did not always mean the solution of political problems generated by martial law.*

**Key words:** martial law, executive authorities, military administrations, adaptive capacity of the government, executive vertical.