

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2025-3.30>**Т. В. Корнякова**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
orcid.org/0000-0001-5993-0745

ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Внаслідок повномасштабного вторгнення адміністративне право зазнає суттєвих змін: ускладнюється застосування норм через розширення повноважень влади (введено комендантську годину, примусове вилучення майна, регулювання пересування осіб тощо). Воєнний стан породжує нестандартні обставини, які вимагають адаптації інститутів правозастосування. Актуальність теми полягає в необхідності поєднати заходи безпеки з гарантованими конституційними правами і свободами громадян. Стаття виявляє проблеми застосування адміністративного законодавства під час воєнного стану та вироблення рекомендації щодо їх вирішення. Аналізуються чинні нормативні акти (зокрема Закон «Про правовий режим воєнного стану») і практика правозастосування для виявлення типових колізій. Застосовано системний, порівняльно-правовий та формально-логічний аналіз. Проаналізовано правові норми (КУпАП, Закон «Про правовий режим воєнного стану») та практику застосування. Комплексно висвітлено проблеми застосування адміністративного законодавства в умовах воєнного стану. Уперше систематизовано типові колізії й прогалини, пов'язані з воєнними обмеженнями, і розроблено рекомендації щодо оновлення норм, що забезпечують баланс між безпекою і правами людини. Встановлено, що воєнний стан створює нові виклики для адмінправозастосування. Нестабільність породжує неврегульовані правопорушення і розмиття меж норм. Запропоновано адаптувати адміністративне законодавство до воєнних реалій (уточнити норми обмежень), підвищити прозорість правозастосування та суворе дотримання принципів законності й пропорційності. Наголошено, що воєнний стан вимагає гнучкого, адаптивного законодавства, яке поєднує безпеку з гарантованими правами і свободами громадян.

Ключові слова: адміністративне право; правозастосування; воєнний стан; особливий правовий режим; права людини; публічна адміністрація.

T. V. Korniakova. Challenges in the enforcement of administrative law under martial law

As a result of a full-scale invasion, administrative law undergoes significant changes: the application of legal norms becomes more complicated due to the expansion of government powers (the imposition of a curfew, compulsory seizure of property, restrictions on the movement of persons, etc.). Martial law creates extraordinary circumstances that require the adaptation of law enforcement institutions. The relevance of the topic lies in the need to balance security measures with the constitutionally guaranteed rights and freedoms of citizens. The article identifies problems in the application of administrative legislation during martial law and develops recommendations for their resolution. Current regulatory acts (in particular, the Law "On the Legal Regime of Martial Law") and law enforcement practice are analyzed to identify typical conflicts. A systematic, comparative-legal, and formal-logical analysis was applied. Legal norms (the Code of Administrative Offenses, the Law "On the Legal Regime of Martial Law") and enforcement practices are analyzed. The problems of applying administrative legislation under martial law are comprehensively addressed. For the first time, typical conflicts and gaps related to martial law restrictions have been systematized, and recommendations have been developed for updating the norms to ensure a balance between security and human rights. It has been established that martial law creates new challenges for the application of administrative law. Instability gives rise to unregulated violations and blurs the boundaries of legal norms. It is proposed to adapt administrative legislation to the realities of wartime (by clarifying the scope of restrictions), to increase transparency in law enforcement, and to strictly adhere to the principles of legality and proportionality. It is emphasized that martial law requires flexible, adaptive legislation that balances security with the guaranteed rights and freedoms of citizens.

Key words: administrative law; law enforcement; martial law; special legal regime; human rights; public administration.

Постановка проблеми. В умовах повномасштабного вторгнення Україна запровадила воєнний стан – особливий правовий режим, що «створює унікальне середовище, де виживання, безпека та збереження правопорядку набувають особливої актуальності». Це призвело до глибокого перетворення функцій держави та механізмів взаємодії між органами влади, а також до розширення їхніх повноважень із одночасним можливим обмеженням окремих прав і свобод. Водночас адміністративне законодавство має забезпечувати ефективне функціонування державних структур та адміністративне управління в надзвичайних умовах, зберігаючи при цьому належний рівень захисту прав громадян. Саме ці виклики на перетині безпеки і прав

© Т. В. Корнякова, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

людини визначають актуальність теми «правозастосування адміністративного законодавства в умовах воєнного стану», адже від їх ефективного вирішення залежить функціонування публічної влади та гарантія конституційних прав у період війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. З початку війни українські вчені активно досліджують проблеми адміністрування та застосування права в надзвичайних умовах. Зокрема, А.Є. Фоменко підкреслює, що «війна створила нові реалії, які вимагають негайного адаптаційного реформування правових інститутів» у сферах адміністративного правозастосування та судочинства. Також автор аналізує роль адміністративного права у забезпеченні громадського порядку й організації роботи влади під час воєнного стану. У подібному ключі Н. Крамарчук комплексно досліджує адміністративно-правове регулювання в умовах воєнного стану з урахуванням викликів публічної безпеки й прав людини, наголошуючи на «необхідності збереження балансу між вимогами національної безпеки та дотриманням фундаментальних принципів правової держави». М.М. Прохоренко і А.В. Тимошенко висвітлюють особливості саме адміністративно-правового забезпечення режиму воєнного стану як невід'ємної складової системи державної безпеки. Перераховані дослідження засвідчують, що актуальність проблеми підтверджена необхідністю адаптувати адміністративну практику до умов збройної агресії.

Окрім вітчизняного досвіду, іноземні (європейські) аналітики також приділяють увагу цій темі. Зокрема, в міждисциплінарному дослідженні європейських авторів показано, що воєнний стан «привніс революційні зміни» в систему публічної адміністрації України. Дослідження Nehara et al. описують, як реформи публічної адміністрації та створення військових адміністрацій спричинили значні структурні зміни в управлінні під час війни. Міжнародні експерти також відзначають стійкість судової системи: так, аналіз судової практики показує, що незважаючи на війну українські суди навіть збільшили навантаження – наприклад, показник розгляду адміністративних справ у 2022 році перевищив 100 % при звичайному показнику 80–90 %. Це підтверджує важливість збереження правових процедур та доступу до правосуддя в умовах воєнного стану.

Метою статті є всебічний аналіз проблем правозастосування адміністративного законодавства в умовах воєнного стану, виявлення основних прогалин у нормативній базі та практиці, а також визначення шляхів їх вирішення, зокрема через удосконалення законодавства та практики органів влади. Зокрема, дослідження спрямоване на обґрунтування методичних та правових рекомендацій для підвищення ефективності публічного управління у кризовий період без зниження стандартів захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться на території України за конституційною процедурою. В умовах воєнного стану органи влади отримують додаткові повноваження для забезпечення національної безпеки, але одночасно тимчасово обмежуються певні конституційні права і свободи (статті 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Конституції). Важливою гарантією є обмеження цих заходів тільки «в межах та обсязі, необхідних для проведення заходів правового режиму». Зокрема, Верховний Суд неодноразово наголошував, що введення воєнного стану саме по собі не тягне автоматичного припинення повноважень органів місцевого самоврядування – обласні та районні ради продовжують виконувати свої функції у звичному порядку, якщо тільки відповідним законом не визначено інше. Відповідно, повноваження органів місцевого самоврядування не припиняються автоматично, а можуть лише тимчасово передаватися військовим адміністраціям у визначеному законом порядку.

Під впливом воєнного стану в Україні було внесено численні зміни до адміністративного законодавства. Зокрема, Законом № 2839-IX від 13 грудня 2022 року істотно посилено адміністративні санкції за порушення військового обліку, співпраці з військкоматами тощо. Багато норм КУпАП доповнено або уточнено, наприклад, суттєво збільшено розміри штрафів і строк утримання на гауптвахті. У тому ж документі було введено примітку «крім воєнного стану», що уточнює застосування деяких стягнень (тобто під час війни ці санкції не застосовуються). Водночас законодавець унормував особливості служби держслужбовців за призовом та бронювання під час воєнного стану (Закон № 2259-IX від 12 травня 2022 р. доповнив статтю 10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» новими частинами про порядок призначення на держслужбу без конкурсу та неможливість переведення певних осіб на інші посади). Поєднання окремих положень законів «Про правовий режим воєнного стану», «Про державну службу» (замість «Про публічну службу» на практиці застосовувався загальний законодавець) створило неоднозначність: так, НАДС зробило висновок, що посадовців, призначених на строковій основі під час війни, не можна переводити на інші посади. Проте, як встановив суд, сам факт воєнного стану не звільняє від обов'язку виконувати загальні процедури – наприклад, спочатку потрібно було запропонувати позивачу рівноцінну посаду, що й не було зроблено.

В адміністративному судочинстві під час війни діють загальні правила обчислення строків. Верховний Суд чітко констатував, що введення воєнного стану не зупиняє автоматично перебіг процесуальних строків у справах. Відтак, пропуск строку звернення до суду чи інших процесуальних строків може поновлюватися лише за наявності поважних причин, що фактично унеможливили звернення вчасно. Сам по собі воєнний стан не є безумовною підставою для поновлення строку; обґрунтування потрібно шукати у конкретних обставинах (руйнування інфраструктури, відрядження тощо). Також КАСУ передбачено спеціальну підставу для зупинення провадження – пункт 5 ч.1 ст. 236 КАСУ встановлює, що суд припиняє розгляд справи у разі перебування сторони (або третьої особи) у складі ЗСУ чи інших військових формувань, переведених

на воєнний стан. Верховний Суд уточнив, що сам факт введення воєнного стану не є достатнім підґрунтям для зупинення провадження – така підстава виникає лише за наявності сторони-учасника в армії. Більше того, обґрунтоване зупинення має бути тимчасовим: відмова особи від служби в ЗСУ (наприклад, демобілізація чи відстрочка) автоматично знімає підставу для паузи. Неправомірне зволікання суду з розглядом (відкладення без достатніх підстав) може призводити до затягування справи і ставить сторони у невизначеність, тому національні суди зобов'язані здійснювати судочинство швидко та ефективно [7, с. 808].

Адміністративні суди в умовах воєнного стану стикнулися з низкою кейсів, що висвітлюють практичні проблеми. Наприклад, Київський окружний адмінсуд у справі № 320/11528/23 (рішення від 15.05.2024) повернув на посаду службовицю Бюро економічної безпеки, звільнену наприкінці 2022 р. під час реорганізації. Суд встановив, що відповідальний орган неправомірно застосував абзац 2 ч.5 ст.10 Закону «Про правовий режим воєнного стану» [3], відмовившись пропонувати альтернативні вакансії держслужбовцям, призначеним за спрощеною процедурою. Верховний Суд довів, що під час війни людина зберігає право на пропозицію рівноцінної посади, і відмова в цьому – грубе порушення закону. Інший приклад – постанова КАС ВС від 18.10.2023 у справі № 620/7714/22, де суд підтвердив: введення воєнного стану не означає автоматичне припинення повноважень місцевої ради [5]. У справі про державну реєстрацію речових прав Чернігівська облрада оскаржувала відмову Мін'юсту, і ВС у касації підтвердив, що жоден закон не передбачає автоматичного «скасування» обласної чи районної ради через війну.

Інші рішення КАСУ вказують на застосування воєнних особливостей у судочинстві. Так, ухвалою від 30.01.2023 по справі № 380/3793/20 КАС ВС підкреслив, що сам факт введення воєнного стану не може бути визнаний поважною причиною для невиконання ухвали про сплату судового збору органом держави (без відповідних доказів впливу війни на його фінансування). Цим самим суд підтвердив, що державні органи мають обов'язок належно обґрунтувати свої труднощі – війна не звільняє від відповідальності без доведення реального збитку. Натомість Верховний Суд зауважив, що проведення виконавчих дій за судовими рішеннями може бути призупинене на час війни – так, у постанові ВС дійшов висновку, що на момент звернення стягнення на предмет іпотеки рішення суду не виконується до завершення воєнного стану. Це відповідає загальному принципу тимчасового «заморожування» деяких цивільних процедур під час особливого періоду.

Практика виявила низку системних проблем правозастосування. По-перше, деякі норми чинного КАСУ і законів не повністю враховують реалії війни. Наприклад, відсутнє окреме положення про перебіг строків у справах за участю мобілізованих, а питання належної підсудності спорів (з огляду на воєнні адміністрації) викликає неоднозначність. По-друге, суперечності виникають при тлумаченні надзвичайних прав і обов'язків. Так, пілотоване тлумачення ст. 10 Закону «Про воєнний стан» Нацагенцією держслужби (заборона переведення держслужбовців, призначених на строкових заявах, на іншу посаду) не врахувало баланс з нормами Про державну службу. Це призвело до плутанини в кадрових питаннях під час реформування структури держорганів. По-третє, існують «прогаліни» в регулюванні деяких особливих відносин: наприклад, відсутні чіткі правила розгляду адміністративних протоколів за порушення мобілізаційних наказів (хоча законодавець посилює відповідальність у КУпАП, але процесуальні питання розгляду таких протоколів не врегульовані окремо) [2]. Зловживання дискрецією владою також трапляються: окремі виконавчі органи надмірно широко витлумачують поняття «суспільної необхідності» при примусовому відчуженні земель чи майна, затверджуючи накази, які пізніше скасовувалися судами через відсутність реальних обґрунтувань.

Судова влада у воєнний час дотримується принципів справедливості та оперативності. Касаційний адміністративний суд не дозволяє судам робити довготривалі зупинки «про всяк випадок»: якщо сторона-учасник перестає належати до війська, провадження поновлюється і продовжується без зволікань [6]. При цьому ВС зважає на гарантії прав людини: всі обмеження і стягнення під час війни мають відповідати принципу пропорційності. Судді звертають увагу, що необґрунтоване припинення провадження та невиконання зволікання ставлять учасників у невизначеність, тож національні суди мають завершувати розгляд у «розумні строки» за відсутності законних підстав для затримки.

Як зауважив дослідник Романенко І.В., під час війни критично важливо зберігати баланс: обмеження прав мають бути пропорційними й тимчасовими [4, с. 30]. З одного боку, для безпеки вводяться комендантська година, обмеження виїзду, евакуація, особливий режим тощо. З іншого боку, держава не повинна нехтувати конституційними гарантіями (право на судовий захист, власність, свободу слова тощо). Судова практика підтверджує: обставини війни не «змивають» правову відповідальність – навпаки, покладають на органи обов'язок обґрунтувати свої дії. Гарантією балансу служить саме процесуальна правова перевірка: адміністративні суди у справах війни наголошують на необхідності чітко дотримувати процедур (наприклад, пропонувати альтернативи звільненим держслужбовцям) і відновлювати порушені права (наприклад, поновлюючи на посаді незаконно звільнених під час реорганізації) [1].

Висновки. Досвід застосування адміністративного законодавства під час війни засвідчує потребу його вдосконалення. Зокрема, доцільно урегулювати особливості процесуальних строків (пояснити приклади поважних причин для їх поновлення у воєнний час) та стандартизувати практику застосування п.5 ст.236

КАСУ (можливо, доповнити норму роз'ясненнями щодо підтвердження стану службовця). Треба також покращити методичні рекомендації для органів влади: чіткі роз'яснення щодо обов'язку пропонувати альтернативні посади під час переведень у воєнний час, а також інструкції з обґрунтування відкладень сплати зборів чи затримок при розгляді справ. Законодавець міг би розглянути необхідність ухвалення спеціальних поправок до Кодексу адміністративних правопорушень і КАСУ, що чітко деталізували б застосування санкцій і повноважень у надзвичайних умовах (наприклад, автоматичне продовження чи винятки строків розгляду для мобілізованих учасників процесу). Належно реалізований баланс між безпекою і правами громадян можливий лише за умови прозорого, послідовного застосування норм, тісної координації органів влади та неупинного контролю з боку суду. Такий підхід сприятиме мінімізації колізій і ефективному захисту прав громадян навіть у надзвичайних обставинах війни.

Список використаних джерел:

1. Kent G. War and Democracy: Examining Ukraine's Judiciary Under Martial Law // SAIS Journal of Global Affairs. 2022. (URL: <https://www.saisjournal.eu/article/98-George-Kent-War-and-Democracy>).
2. Nehara R., Kalchuk O., Riabchenko O., Kapitanets S., Marusiak O. System of public administration entities in times of war: the Ukrainian experience // CERIDAP – Euro-Mediterranean Journal for Cultural Heritage. 2025. Fascicolo 2. DOI: 10.13130/2723-9195/2025-2-20.
3. Закон України “Про правовий режим воєнного стану” від 12.05.2015 №389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
4. Крамарчук Н.О. Адміністративно-правове регулювання в умовах воєнного стану в Україні: виклики, ризики та напрями удосконалення. *Актуальні проблеми правознавства*. 2025. № 3(2025). С. 28–37.
5. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 04.11.2024 у справі № 260/1011/23 (ЄДРСР). URL: УХВАЛА ВІД 30.01.2023 № 380/3793/20 ВЕРХОВНИЙ СУД. КАСАЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД
6. Прохоренко М. М., Тимошенко А. В. Особливості адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 8. DOI: 10.32782/2524-0374/2023-8/69.
7. Фоменко А. Є. Правозастосування в умовах воєнного стану: виклики для національної правової системи. *Науковий вісник НТУ «Дніпровська політехніка»*. 2025. № 1. С. 807–815. DOI: 10.24144/2788-6018.2025.01.134.

Дата надходження статті: 12.08.2025
Дата прийняття статті: 29.08.2025
Опубліковано: 01.10.2025