

**РЕАЛІЗАЦІЯ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В
ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ
ВОЄННОГО СТАНУ**

Хшановська Кіра,

*здобувачка 3 курсу першого (бакалаврського) рівня вищої освіти
юридичного факультету*

Приватного вищого навчального закладу

*«Міжнародний економіко-гуманітарний університет
імені академіка Степана Дем'янчука» (м. Рівне, Україна)*

Науковий керівник: Деревянко Наталія,

доктор філософії в галузі права, доцент,

академік Академії адміністративно-правових наук,

член-кореспондент Міжнародної кадрової академії,

Почесний професор Baltic Research Institute of Information Economic Area

(Латвія), Почесний доктор Інституту кримінального права та

*прикладної кримінології Республіки Молдова, виконувач обов'язків
завідувача кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових
дисциплін,*

декан юридичного факультету

Приватного вищого навчального закладу

*«Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені
академіка Степана Дем'янчука» (м. Рівне, Україна)*

Анотація. У статті досліджено особливості реалізації принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Проаналізовано вплив особливого правового режиму на функціонування органів публічної влади, межі реалізації дискреційних повноважень та механізми забезпечення прав і свобод людини.

Обґрунтовано, що в умовах воєнного стану публічна адміністрація функціонує в умовах необхідності оперативного реагування на загрози національній безпеці, що зумовлює розширення адміністративного розсуду та посилення владного впливу держави. Водночас принцип верховенства права не втрачає свого фундаментального значення та повинен залишатися основою діяльності органів публічної адміністрації навіть за умов дії особливого правового режиму.

Окрему увагу приділено проблемам реалізації принципів правової визначеності, пропорційності, обґрунтованості адміністративних рішень та недопущення свавільного втручання у права особи. Досліджено

проблематику реалізації дискреційних повноважень органами публічної адміністрації та ризики їх надмірного застосування в умовах воєнного стану.

На підставі аналізу Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Кодексу адміністративного судочинства України, практики Верховного Суду, Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини сформульовано висновок про необхідність забезпечення балансу між інтересами національної безпеки та гарантіями прав людини.

Сформовано пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану, зокрема у частині обмеження надмірної дискреції, посилення механізмів судового контролю та забезпечення належного рівня правової визначеності адміністративних рішень.

Ключові слова *верховенство права, публічна адміністрація, воєнний стан, дискреційні повноваження, права людини, адміністративно-правове регулювання, правова визначеність, принцип пропорційності, адміністративне судочинство, судовий контроль.*

Abstract. *The article examines the peculiarities of implementing the principle of the rule of law in the activities of public administration under martial law conditions. The impact of the special legal regime on the functioning of public authorities, the limits of discretionary powers, and the mechanisms for ensuring human rights and freedoms is analyzed.*

It is substantiated that under martial law public administration operates in conditions requiring prompt response to threats to national security, which leads to the expansion of administrative discretion and strengthening of state authority. At the same time, the principle of the rule of law retains its fundamental significance and must remain the basis for the activities of public administration bodies even under a special legal regime.

Particular attention is paid to the problems of implementing the principles of legal certainty, proportionality, reasonableness of administrative decisions, and prevention of arbitrary interference with individual rights. The issue of exercising discretionary powers by public administration bodies and the risks of their excessive application under martial law conditions is also examined.

Based on the analysis of the Constitution of Ukraine, the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the case law of the Supreme Court, the Constitutional Court of Ukraine, and the European Court of Human Rights, the conclusion is made that it is necessary to ensure a balance between national security interests and guarantees of human rights.

The article proposes directions for improving the administrative and legal regulation of public administration activities under martial law, particularly

regarding the limitation of excessive discretion, strengthening judicial control mechanisms, and ensuring an appropriate level of legal certainty of administrative decisions.

Keywords: *rule of law, public administration, martial law, discretionary powers, human rights, administrative and legal regulation, legal certainty, principle of proportionality, administrative proceedings, judicial control.*

Постановка проблеми. Запровадження воєнного стану в Україні суттєво вплинуло на діяльність публічної адміністрації та механізми реалізації владних повноважень органами державної влади. В умовах необхідності забезпечення національної безпеки органи публічної адміністрації отримали розширені дискреційні повноваження, що пов'язано із застосуванням адміністративного примусу, тимчасовим обмеженням окремих прав і свобод людини та оперативним прийняттям управлінських рішень.

Водночас навіть в умовах дії воєнного стану діяльність суб'єктів владних повноважень повинна відповідати принципу верховенства права, закріпленому у ст. 8 Конституції України. Будь-яке обмеження прав людини має бути законним, пропорційним, обґрунтованим та необхідним в умовах демократичного суспільства.

Практика діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану свідчить про наявність проблем, пов'язаних із розширенням меж адміністративного розсуду, недостатньою визначеністю дискреційних повноважень, ризиками непропорційного втручання у права особи та складністю забезпечення ефективного судового контролю за діяльністю органів влади.

Особливої актуальності проблема набуває у зв'язку з необхідністю забезпечення належного співвідношення між потребами національної безпеки та гарантіями прав людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій проблеми. Проблематика реалізації принципу верховенства права у діяльності публічної адміністрації традиційно посідає важливе місце у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Теоретичні засади принципу верховенства права, адміністративної процедури, дискреційних повноважень та судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень досліджувалися у працях Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, Р. С. Мельника, Т. О. Коломоєць, О. В. Кузьменко, І. В. Бойка та інших науковців.

Після запровадження воєнного стану особливої актуальності набули наукові дослідження, присвячені функціонуванню публічної адміністрації в умовах надзвичайних правових режимів, межах допустимого обмеження прав людини, реалізації дискреційних повноважень та забезпеченню принципу пропорційності. Окремі аспекти зазначеної проблематики

висвітлювалися у працях М. В. Савчина, А. В. Боровика, Н. З. Деревянко, В. М. Кравчука та інших учених.

Сучасні наукові дослідження переважно зосереджені на питаннях забезпечення національної безпеки, допустимості тимчасового обмеження прав людини та функціонування механізмів державного управління в умовах воєнного стану. Водночас недостатньо дослідженими залишаються питання реалізації принципу верховенства права саме у діяльності публічної адміністрації, зокрема щодо меж адміністративного розсуду, забезпечення правової визначеності адміністративних рішень та ефективності судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень в умовах дії особливого правового режиму.

У зв'язку з цим виникає необхідність комплексного адміністративно-правового дослідження реалізації принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану з урахуванням сучасної судової практики, положень чинного законодавства та міжнародних стандартів захисту прав людини.

Метою статті є комплексне адміністративно-правове дослідження особливостей реалізації принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану, визначення меж реалізації дискреційних повноважень органів влади, аналіз проблем забезпечення прав і свобод людини в умовах дії особливого правового режиму, а також формування пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових механізмів забезпечення законності, правової визначеності та ефективного судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Принцип верховенства права є однією з фундаментальних засад функціонування демократичної держави та визначальною основою діяльності публічної адміністрації. Відповідно до ст. 8 Конституції України в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а Конституція України має найвищу юридичну силу [1]. Водночас сучасне розуміння зазначеного принципу не може обмежуватися виключно формальною вимогою дотримання закону. Верховенство права охоплює також вимоги правової визначеності, пропорційності, справедливості, заборони свавільного втручання держави у сферу прав людини та забезпечення ефективного судового захисту [2, с. 48–50]. Саме тому діяльність публічної адміністрації повинна оцінюватися не лише з позиції формальної законності, але й через призму реального забезпечення прав і свобод людини.

В умовах воєнного стану проблема практичної реалізації принципу верховенства права набуває особливого значення. Повномасштабна збройна агресія російської федерації проти України спричинила суттєве розширення повноважень органів державної влади, військових адміністрацій та інших суб'єктів публічної адміністрації. Закон України «Про правовий режим

воєнного стану» передбачає можливість тимчасового обмеження окремих конституційних прав і свобод людини, застосування додаткових адміністративних заходів, посилення адміністративного примусу та реалізацію широких дискреційних повноважень органами влади [3]. У таких умовах питання меж допустимого адміністративного втручання у сферу прав людини фактично стає одним із ключових для функціонування правової держави.

Проблема полягає в тому, що в умовах воєнного стану органи публічної адміністрації змушені діяти в умовах підвищеної терміновості, безпекових ризиків та необхідності оперативного прийняття управлінських рішень. Саме це обумовлює розширення меж адміністративного розсуду. Водночас чинне законодавство не завжди містить достатньо чіткі критерії реалізації дискреційних повноважень, що створює ризики неоднозначного правозастосування та непропорційного втручання у права особи.

Практична проблематика реалізації дискреційних повноважень особливо проявляється у спорах, пов'язаних із діяльністю територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, де предметом судового оскарження стають питання належного вручення повісток, обґрунтованості адміністративних рішень та дотримання процедурних гарантій особи. Саме ця категорія справ демонструє складність забезпечення балансу між потребами оборони держави та гарантіями прав людини в умовах воєнного стану. На практиці окремі адміністративні рішення обґрунтовуються виключно загальними посиланнями на необхідність забезпечення національної безпеки без належної індивідуалізації підстав втручання у права особи. Подібний підхід створює ризики формального застосування адміністративного примусу та суперечить принципу правової визначеності.

Н. З. Деревянко слушно наголошує, що в умовах кризових правових режимів особливого значення набуває проблема забезпечення балансу між публічними інтересами держави та гарантіями прав людини, оскільки саме в таких умовах істотно зростає ризик надмірного адміністративного втручання у сферу приватних прав особи [4, с. 63–65]. Своєю чергою А. В. Боровик підкреслює, що розширення повноважень публічної адміністрації в умовах воєнного стану не повинно створювати передумови для фактичного послаблення конституційних гарантій прав людини, а діяльність суб'єктів владних повноважень має здійснюватися в межах чітко визначених правових процедур [5, с. 41–43].

Важливе значення для розуміння змісту принципу верховенства права має практика Конституційного Суду України. У Рішенні Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004 зазначено, що верховенство права є пануванням права в суспільстві, а діяльність держави повинна бути спрямована насамперед на забезпечення та захист прав людини [6]. Конституційний Суд України також

неодноразово звертав увагу на те, що одним із ключових елементів верховенства права є принцип правової визначеності, який передбачає чіткість, передбачуваність та недопущення свавільного застосування владних повноважень.

Практика Європейського суду з прав людини також підтверджує, що навіть в умовах надзвичайних правових режимів держава не звільняється від обов'язку дотримуватися фундаментальних стандартів прав людини. У справі «Lawless v. Ireland» ЄСПЛ сформував підхід, відповідно до якого будь-які обмеження прав людини в умовах надзвичайного стану повинні бути законними, необхідними та пропорційними поставленій меті [7]. У справі «A. and Others v. the United Kingdom» Європейський суд з прав людини розглядав питання допустимості застосування державою обмежувальних заходів щодо осіб, яких було визнано потенційною загрозою національній безпеці. Суд наголосив, що навіть за умов підвищених безпекових ризиків держава не може застосовувати необмежене адміністративне втручання без належного контролю та оцінки пропорційності обмеження прав людини. Значення цього рішення полягає у формуванні правового підходу, відповідно до якого національна безпека не може виступати універсальним виправданням для звуження фундаментальних прав людини [8].

Не менш важливе значення має і практика Верховного Суду, який поступово формує підходи до оцінки меж дискреційних повноважень публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Показовою у контексті забезпечення принципу пропорційності є постанова Верховного Суду від 16 березня 2023 року у справі № 560/8064/22, у якій предметом спору стало обмеження прав особи суб'єктом владних повноважень із формальним посиланням на запровадження воєнного стану. Верховний Суд наголосив, що сам факт дії особливого правового режиму не звільняє орган влади від обов'язку довести необхідність та пропорційність адміністративного втручання. Фактично Суд сформував підхід, відповідно до якого безпекові інтереси держави не можуть автоматично переважати над правами людини без належного індивідуального обґрунтування конкретного адміністративного рішення [9]. Аналогічний підхід простежується і в постанові Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 640/10679/22, у якій Суд підкреслив обов'язок суб'єктів владних повноважень забезпечувати належне мотивування адміністративних рішень навіть в умовах воєнного стану [10].

Отже, реалізація принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану потребує не лише формального дотримання вимог законодавства, але й забезпечення ефективних механізмів контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, недопущення надмірного адміністративного розсуду та гарантування

належного рівня захисту прав людини. Саме тому особливого значення набуває подальше вдосконалення адміністративно-правових механізмів реалізації дискреційних повноважень, посилення судового контролю та нормативне закріплення чітких критеріїв допустимого втручання держави у сферу прав і свобод особи в умовах дії воєнного стану.

Запровадження воєнного стану в Україні спричинило суттєву трансформацію механізмів функціонування публічної адміністрації та порядку реалізації владних повноважень органами державної влади. В умовах збройної агресії держава об'єктивно потребує оперативного прийняття управлінських рішень, посилення координації діяльності органів влади та застосування додаткових адміністративних заходів, спрямованих на забезпечення оборони держави, громадської безпеки та функціонування критичної інфраструктури. Саме тому діяльність публічної адміністрації в умовах воєнного стану характеризується значним розширенням адміністративного розсуду та концентрацією владних повноважень у сфері забезпечення національної безпеки.

Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» органам державної влади, військовому командуванню та військовим адміністраціям надаються повноваження, необхідні для відвернення загроз державній незалежності та територіальній цілісності України [3]. Одночасно ст. 64 Конституції України допускає можливість тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини в умовах воєнного стану [1]. Проте навіть за таких умов діяльність органів публічної адміністрації не може здійснюватися поза межами принципу верховенства права, оскільки саме цей принцип визначає допустимі межі втручання держави у сферу прав людини.

На практиці це проявляється у діяльності військових адміністрацій, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, органів Національної поліції та інших суб'єктів владних повноважень, рішення яких безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав людини. Подібний підхід фактично створює ризики формального застосування адміністративного примусу та посилює небезпеку адміністративного свавілля.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині дискреційні повноваження розглядаються як необхідний елемент управлінської діяльності держави, однак їх реалізація повинна здійснюватися у чітко визначених правових межах. В. К. Колпаков наголошує, що адміністративний розсуд не може розглядатися як необмежена свобода дій суб'єкта владних повноважень, оскільки будь-яке адміністративне рішення повинно відповідати принципам законності, обґрунтованості та пропорційності [8, с. 112–114]. Саме тому розширення дискреційних повноважень в умовах воєнного стану потребує одночасного посилення

механізмів правового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень.

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває принцип правової визначеності як складова верховенства права. Правова визначеність передбачає чіткість, передбачуваність та зрозумілість діяльності органів публічної адміністрації, а також можливість особи передбачити правові наслідки рішень суб'єктів владних повноважень. Водночас окремі положення законодавства, що регулює діяльність органів влади в умовах воєнного стану, містять оціночні формулювання, які фактично дозволяють надто широке трактування адміністративних повноважень.

Н. З. Деревянко обґрунтовано зазначає, що в умовах кризових правових режимів особливого значення набуває проблема забезпечення балансу між публічними інтересами держави та гарантіями прав людини, оскільки саме в таких умовах найбільше зростає ризик надмірного адміністративного втручання у сферу приватних прав особи [4, с. 63–65]. Подібної позиції дотримується й А. В. Боровик, який наголошує, що реалізація владних повноважень в умовах воєнного стану повинна здійснюватися виключно в межах правових процедур, а посилання на необхідність забезпечення безпеки держави не може бути універсальним виправданням для звуження змісту конституційних прав людини [5, с. 41–43].

Практична складність реалізації принципу пропорційності полягає у відсутності чітких критеріїв оцінки необхідності адміністративного втручання в умовах воєнного стану. У справі «A. and Others v. the United Kingdom» ЄСПЛ зазначив, що держави можуть застосовувати спеціальні безпекові заходи, однак такі заходи не повинні призводити до непропорційного обмеження фундаментальних прав людини [11]. Фактично Суд сформував підхід, відповідно до якого безпекові інтереси держави не можуть автоматично переважати над гарантіями прав людини без належної оцінки пропорційності втручання.

Окремої уваги потребує проблема належного мотивування адміністративних рішень в умовах воєнного стану. Практика діяльності окремих суб'єктів владних повноважень свідчить про випадки формального обґрунтування адміністративних рішень із посиланням виключно на потреби національної безпеки без належного аналізу конкретних обставин справи. Подібний підхід суперечить не лише принципу верховенства права, але й вимогам Кодексу адміністративного судочинства України щодо обов'язку суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, розсудливо та пропорційно [12].

У таких умовах особливого значення набуває необхідність нормативного визначення чітких меж реалізації дискреційних повноважень

органів публічної адміністрації, посилення вимог до мотивування адміністративних рішень та вдосконалення механізмів судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Саме ефективне поєднання безпекових інтересів держави із гарантіями прав людини є ключовою умовою збереження принципу верховенства права в умовах дії воєнного стану.

Однією з ключових проблем реалізації принципу верховенства права в умовах воєнного стану є визначення меж дискреційних повноважень публічної адміністрації та забезпечення ефективного контролю за їх реалізацією. В умовах особливого правового режиму органи державної влади отримують значно ширший обсяг адміністративного розсуду, що обумовлено необхідністю оперативного реагування на загрози національній безпеці, підтримання публічного порядку та забезпечення обороноздатності держави. Разом із тим розширення дискреційних повноважень без належних механізмів правового контролю створює ризики надмірного адміністративного втручання у сферу прав людини та фактичного послаблення конституційних гарантій.

У сучасній адміністративно-правовій доктрині дискреційні повноваження традиційно розглядаються як можливість суб'єкта владних повноважень обирати один із кількох юридично допустимих варіантів рішення залежно від конкретних обставин справи [8, с. 118–120]. Однак адміністративний розсуд не є абсолютною свободою дій органу влади. Межі його реалізації визначаються Конституцією України, принципом верховенства права, вимогами адміністративного законодавства та необхідністю забезпечення балансу між публічними інтересами і правами людини.

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває проблема правової визначеності реалізації дискреційних повноважень. Чинне законодавство у сфері забезпечення національної безпеки та функціонування особливих правових режимів містить значну кількість оціночних понять, зокрема «необхідність забезпечення безпеки», «загроза національним інтересам», «потреби оборони держави», що фактично залишає суб'єктам владних повноважень широкий простір для самостійного визначення меж адміністративного втручання. Подібна законодавча конструкція створює ризики неоднакового правозастосування та ускладнює здійснення ефективного судового контролю за діяльністю органів влади.

У цьому контексті важливе значення має Закон України «Про адміністративну процедуру», який закріплює обов'язок суб'єкта владних повноважень діяти добросовісно, пропорційно, розсудливо та з урахуванням права особи на участь у процедурі прийняття адміністративного рішення [13]. Вказаний Закон фактично формує базові стандарти належної адміністративної діяльності та встановлює вимогу

обґрунтованості адміністративного рішення навіть за умов дії особливих правових режимів. Проте на практиці реалізація зазначених положень в умовах воєнного стану часто ускладнюється посиленням органів влади на підвищену терміновість прийняття рішень та необхідність оперативного реагування на безпекові виклики.

Особливо гостро проблема реалізації дискреційних повноважень проявляється у діяльності військових адміністрацій, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, органів Національної поліції та інших суб'єктів публічної адміністрації, рішення яких безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав людини.

Н. З. Деревянко слушно наголошує, що в умовах кризових правових режимів особливого значення набуває забезпечення належного рівня правової визначеності адміністративних рішень, оскільки невизначеність або надмірна дискреція створюють передумови для порушення прав людини та посилення ризиків свавільного втручання держави у приватну сферу особи [4, с. 66–68]. Фактично саме недостатня визначеність меж адміністративного розсуду є однією з ключових причин виникнення конфлікту між потребами національної безпеки та гарантіями прав людини в умовах воєнного стану.

Подібної позиції дотримується і А. В. Боровик, який зазначає, що розширення повноважень публічної адміністрації в умовах воєнного стану повинно супроводжуватися одночасним посиленням механізмів правового контролю та підвищенням вимог до обґрунтованості адміністративних рішень [5, с. 45–47]. Науковець справедливо підкреслює, що відсутність ефективного контролю за реалізацією дискреційних повноважень створює ризик трансформації необхідних безпекових заходів у механізм необґрунтованого звуження конституційних прав людини.

Суттєве значення у формуванні меж реалізації дискреційних повноважень має практика Верховного Суду. Так, у постанові Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 640/10679/22 Суд підкреслив, що навіть в умовах воєнного стану суб'єкти владних повноважень зобов'язані дотримуватися принципу пропорційності та забезпечувати належне мотивування адміністративних рішень [13]. Верховний Суд наголосив, що посилення виключно на факт запровадження воєнного стану без належного обґрунтування конкретного втручання у права особи не може вважатися достатньою підставою для обмеження прав людини.

Окремої уваги потребує проблема ефективності судового контролю за діяльністю публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Значна частина адміністративних рішень приймається в умовах підвищеної терміновості та посилення на потреби національної безпеки, що ускладнює оцінку меж допустимого адміністративного втручання. Крім того, судова практика у справах, пов'язаних із реалізацією дискреційних повноважень

під час воєнного стану, ще перебуває на стадії формування, що також створює ризики неоднакового застосування правових підходів.

Практика Європейського суду з прав людини підтверджує, що навіть за умов надзвичайного стану держави зобов'язані забезпечувати ефективний контроль за діяльністю органів влади та не допускати непропорційного обмеження прав людини. У рішенні «A. and Others v. the United Kingdom» ЄСПЛ зазначив, що національна безпека не може бути підставою для необмеженого адміністративного розсуду, а будь-яке втручання держави повинно бути необхідним та пропорційним поставленій меті [11].

Отже, однією з ключових умов забезпечення принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану є нормативне визначення чітких меж дискреційних повноважень, посилення вимог до мотивування адміністративних рішень та формування ефективних механізмів судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень. Лише за таких умов можливо забезпечити баланс між потребами національної безпеки та гарантіями прав людини в умовах дії особливого правового режиму.

Важливим елементом забезпечення принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану є ефективний судовий контроль за рішеннями, діями та бездіяльністю суб'єктів владних повноважень. Саме адміністративне судочинство виступає одним із ключових механізмів запобігання свавільному втручанню держави у сферу прав людини та забезпечення балансу між інтересами національної безпеки і конституційними гарантіями прав особи.

Відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав і свобод фізичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [12]. В умовах воєнного стану значення адміністративного судочинства істотно посилюється, оскільки саме в цей період суттєво зростає ризик надмірного адміністративного втручання у сферу прав людини та розширеного трактування органами влади власних повноважень.

Практика функціонування публічної адміністрації в умовах воєнного стану свідчить про тенденцію до посилення адміністративного розсуду суб'єктів владних повноважень із посиланням на необхідність забезпечення національної безпеки та оборони держави. Водночас саме за таких умов судовий контроль набуває значення основного механізму перевірки законності, пропорційності та обґрунтованості адміністративних рішень. Без ефективного адміністративного судочинства виникає ризик фактичного

розширення меж дискреційних повноважень органів влади без належних правових стримувань.

Суттєве значення для формування сучасних підходів до реалізації принципу верховенства права має практика Верховного Суду. Так, у постанові Верховного Суду від 15 вересня 2022 року у справі № 420/12459/22 Суд наголосив, що введення воєнного стану не звільняє суб'єктів владних повноважень від обов'язку дотримуватися конституційних гарантій прав людини та принципу пропорційності при прийнятті адміністративних рішень [14]. Верховний Суд підкреслив, що будь-яке втручання держави у права особи повинно бути належним чином мотивованим, переслідувати легітимну мету та відповідати критерію необхідності у демократичному суспільстві.

Окремої уваги заслуговує практика Верховного Суду щодо оцінки обґрунтованості рішень суб'єктів владних повноважень в умовах воєнного стану. У постанові Верховного Суду від 4 жовтня 2023 року у справі № 300/5328/22 Суд наголосив, що навіть в умовах дії особливого правового режиму органи влади не звільняються від обов'язку дотримуватися принципу пропорційності та забезпечувати належне мотивування адміністративних рішень [16]. Фактично Верховний Суд сформував правову позицію, відповідно до якої сам факт запровадження воєнного стану не є достатньою підставою для автоматичного обмеження прав людини без належного аналізу конкретних обставин справи.

Аналогічний підхід простежується і в практиці Європейського суду з прав людини. ЄСПЛ неодноразово зазначав, що навіть за умов надзвичайних правових режимів держави не можуть відступати від фундаментальних принципів верховенства права та ефективного судового захисту. Зокрема, у справі «Brannigan and McBride v. the United Kingdom» Суд наголосив, що держави можуть застосовувати спеціальні безпекові заходи, однак такі заходи повинні перебувати під ефективним контролем та не створювати умов для свавільного обмеження прав людини [15]. Таким чином, практика ЄСПЛ фактично підтверджує, що навіть за умов дії надзвичайних правових режимів національна безпека не може виступати універсальним виправданням для необмеженого адміністративного розсуду.

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває проблема забезпечення права на доступ до правосуддя. Попри об'єктивні труднощі функціонування судової системи під час збройної агресії, держава зобов'язана забезпечувати ефективний механізм судового захисту особи від неправомірних рішень суб'єктів владних повноважень. Саме можливість оскарження адміністративного рішення є однією з ключових гарантій реалізації принципу верховенства права та недопущення свавільного втручання держави у сферу прав людини.

У цьому контексті ефективність реалізації принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації безпосередньо залежить від рівня судового контролю за діяльністю органів влади та здатності адміністративного судочинства забезпечувати реальне поновлення порушених прав особи. Науковець справедливо акцентує увагу на тому, що саме адміністративне судочинство повинно виступати ключовим механізмом стримування надмірного адміністративного втручання в умовах розширення повноважень держави під час воєнного стану.

Проблема формального мотивування адміністративних рішень особливо загострюється в умовах цифровізації публічного управління, коли окремі адміністративні процедури фактично набувають шаблонного характеру та не забезпечують належної індивідуалізації правової оцінки конкретної ситуації. Практика діяльності окремих суб'єктів владних повноважень свідчить про випадки формального обґрунтування адміністративних рішень із посиланням виключно на потреби оборони держави чи національної безпеки без належної індивідуалізації підстав втручання у права особи. Подібний підхід суперечить принципу правової визначеності, створює ризики формального застосування адміністративного примусу та фактично ускладнює ефективний судовий контроль за діяльністю органів влади.

Проблема забезпечення принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану потребує не лише належного судового контролю, але й удосконалення чинного адміністративно-правового регулювання. Практика застосування законодавства свідчить про те, що окремі механізми реалізації владних повноважень в умовах дії особливого правового режиму залишаються недостатньо врегульованими, що створює ризики неоднозначного правозастосування та надмірного адміністративного втручання у сферу прав людини.

Однією з ключових проблем є недостатня конкретизація меж дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень. Значна частина адміністративних рішень в умовах воєнного стану приймається із застосуванням оціночних категорій, пов'язаних із необхідністю забезпечення оборони держави, громадської безпеки чи публічного порядку. Відсутність чітких критеріїв реалізації адміністративного розсуду фактично створює умови для формального або непропорційного втручання у права особи. Саме тому однією з ключових проблем сучасного адміністративного законодавства залишається недостатня визначеність меж допустимого адміністративного втручання в умовах воєнного стану.

У цьому контексті важливого значення набуває принцип правової визначеності, який є складовою верховенства права та передбачає чіткість, передбачуваність і зрозумілість правозастосовної діяльності органів влади.

Конституційний Суд України у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що правова невизначеність суперечить принципу верховенства права та створює передумови для свавільного застосування владних повноважень [6]. Водночас окремі положення законодавства про воєнний стан фактично допускають надто широке трактування повноважень органів публічної адміністрації, що потребує подальшої нормативної конкретизації.

Науковці також акцентують увагу на необхідності посилення адміністративно-правових гарантій захисту прав людини в умовах дії особливих правових режимів. Зокрема, Н. З. Деревянко підкреслює, що в умовах воєнного стану особливого значення набуває забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації та належного мотивування адміністративних рішень, оскільки саме обґрунтованість рішень органів влади є одним із ключових елементів запобігання адміністративному свавілля [4, с. 70–72].

Свою чергою А. В. Боровик звертає увагу на те, що ефективна реалізація принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації неможлива без належного нормативного закріплення меж адміністративного розсуду та удосконалення механізмів контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень [5, с. 53–55]. Науковець фактично обґрунтовує необхідність формування єдиних стандартів оцінки пропорційності адміністративного втручання в умовах воєнного стану.

Окремого значення в умовах воєнного стану набуває проблема цифровізації публічного управління та використання електронних механізмів взаємодії між державою та громадянами. Попри позитивний вплив цифровізації на оперативність діяльності публічної адміністрації, спрощення адміністративних процедур та забезпечення доступу до адміністративних послуг, посилюються ризики формалізації адміністративних рішень та зниження рівня індивідуального підходу до захисту прав особи. Особливо небезпечним є використання автоматизованих механізмів прийняття рішень без належного процесуального контролю та можливості ефективного оскарження таких рішень особою.

Чинне законодавство України у сфері правового режиму воєнного стану фактично містить надмірно широкі та оціночні формулювання щодо повноважень органів публічної адміністрації. Відсутність чітких критеріїв реалізації дискреційних повноважень створює умови для неоднакового правозастосування та формального обґрунтування адміністративного втручання у права особи. На переконання автора, Закон України «Про правовий режим воєнного стану» потребує нормативної конкретизації меж адміністративного розсуду, зокрема шляхом закріплення обов'язкових критеріїв оцінки пропорційності обмеження прав людини та вимог до мотивування адміністративних рішень.

Висновки. Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що в умовах воєнного стану принцип верховенства права не втрачає свого фундаментального значення, а навпаки — набуває особливої ролі як основний механізм стримування надмірного адміністративного втручання у сферу прав і свобод людини. Розширення повноважень органів публічної адміністрації в умовах збройної агресії є об'єктивно необхідним для забезпечення оборони держави та національної безпеки, однак така трансформація владних механізмів не може супроводжуватися фактичним послабленням конституційних гарантій прав людини.

У ході дослідження встановлено, що однією з ключових проблем функціонування публічної адміністрації в умовах воєнного стану є надмірна широта дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень та недостатня нормативна визначеність меж адміністративного розсуду. Значна кількість положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та підзаконних нормативно-правових актів містить оціночні формулювання, які допускають неоднозначне правозастосування та створюють ризики непропорційного втручання держави у сферу прав людини. Особливо це проявляється у діяльності військових адміністрацій, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, а також інших суб'єктів публічної адміністрації, рішення яких безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав громадян.

Аналіз практики Верховного Суду та Європейського суду з прав людини свідчить про формування правового підходу, відповідно до якого навіть в умовах воєнного стану органи влади зобов'язані дотримуватися принципів пропорційності, правової визначеності та належного мотивування адміністративних рішень. На практиці посилення на воєнний стан нерідко трансформується у формальне обґрунтування адміністративного втручання без належної оцінки його необхідності та пропорційності. Подібна тенденція створює ризики поступового розширення адміністративного розсуду поза межами конституційних гарантій прав людини.

Встановлено, що однією з найбільш проблемних сфер залишається належне мотивування адміністративних рішень. На практиці окремі суб'єкти владних повноважень обґрунтовують свої рішення виключно загальними посиланнями на інтереси національної безпеки або оборони держави без належної оцінки пропорційності адміністративного втручання. Подібний підхід створює передумови для формального застосування адміністративного примусу та фактично ускладнює здійснення ефективного судового контролю.

Окремої уваги потребує проблема цифровізації публічного управління в умовах воєнного стану. Попри позитивний вплив цифрових механізмів на оперативність діяльності органів влади, посилюються ризики

автоматизації адміністративних рішень, формального підходу до оцінки обставин справи та зниження рівня індивідуального захисту прав людини. Саме тому використання цифрових інструментів у діяльності публічної адміністрації повинно супроводжуватися належними процесуальними гарантіями, можливістю ефективного оскарження рішень та забезпеченням судового контролю за автоматизованими адміністративними процедурами.

У результаті дослідження обґрунтовано необхідність удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Передусім потребує нормативного закріплення:

- чіткий перелік критеріїв реалізації дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень;

- обов'язок належного індивідуального мотивування адміністративних рішень;

- критерії оцінки пропорційності обмеження прав людини;

- процесуальні гарантії участі особи у процедурі прийняття адміністративного рішення;

- механізми судового контролю за автоматизованими формами адміністративної діяльності.

Крім того, доцільним є формування узагальненої практики Верховного Суду щодо застосування принципу пропорційності та визначення меж дискреційних повноважень органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Це дозволить забезпечити єдність судової практики та мінімізувати ризики неоднакового правозастосування.

Отже, забезпечення принципу верховенства права в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану повинно розглядатися не як формальна вимога законодавства, а як ключова умова збереження демократичного характеру держави, недопущення адміністративного свавілля та гарантування ефективного захисту прав людини в умовах дії особливого правового режиму.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Савчин М. В. Верховенство права: сучасні доктринальні підходи та проблеми практичної реалізації : монографія. Ужгород : РІК-У, 2018. 392 с.
3. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 28. Ст. 250.
4. Дерев'янко Н. З. Реалізація принципу верховенства права в діяльності органів публічної влади в умовах кризових правових режимів. Юридичний науковий електронний журнал. 2024. № 2. С. 63–72.
5. Боровик А. В. Адміністративно-правові механізми забезпечення прав людини в умовах воєнного стану. Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. 2023. № 37. С. 41–55.

6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України положень статті 69 Кримінального кодексу України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004. Режим доступу: <https://ccu.gov.ua/docs/476>
7. Case of Lawless v. Ireland (No. 3) : Judgment of the European Court of Human Rights of 1 July 1961. Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57518>
8. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2021. 872 с.
9. Постанова Верховного Суду від 16 березня 2023 року у справі № 560/8064/22. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua>
10. Постанова Верховного Суду від 1 травня 2023 року у справі № 640/10679/22. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua>
11. Case of A. and Others v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of 19 February 2009. Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-91403>
12. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36. Ст. 446.
13. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. Голос України. 2022. № 143.
14. Постанова Верховного Суду від 15 вересня 2022 року у справі № 420/12459/22. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua>
15. Case of Brannigan and McBride v. the United Kingdom : Judgment of the European Court of Human Rights of 26 May 1993. Режим доступу: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57819>
16. Постанова Верховного Суду від 4 жовтня 2023 року у справі № 300/5328/22. Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua>
17. Битяк Ю. П., Гарашук В. М., Дьяченко О. В. Адміністративне право України : підручник. Харків : Право, 2022. 686 с.
18. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
19. Коломосьць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Істина, 2020. 584 с.
20. Кузьменко О. В. Теорія адміністративного процесу : монографія. Київ : Алерта, 2019. 412 с.
21. Бойко І. В. Адміністративна процедура: теоретико-правові засади та сучасні тенденції розвитку : монографія. Харків : Право, 2021. 404 с.
22. Кравчук В. М. Верховенство права та судова практика в умовах воєнного стану. Право України. 2023. № 7. С. 112–124.
23. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005 у справі щодо постійного користування земельними ділянками. Режим доступу: <https://ccu.gov.ua/docs/513>
24. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text
25. Савчин М. В. Принципи належного врядування в діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану : монографія. Ужгород : РІК-У, 2024. 318 с.