

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v5.2025.13>

С. І. Маркін

кандидат юридичних наук, доцент, адвокат
orcid.org/0009-0008-0410-1702

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА В УКРАЇНІ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ВОЄННОГО СТАНУ

У статті здійснено історико-правовий аналіз становлення та розвитку системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням сучасних викликів, зумовлених повномасштабною збройною агресією РФ та запровадженням воєнного стану. Показано, що українська модель адміністративної юстиції формувалася в руслі загальноєвропейської тенденції до розмежування сфер публічної влади та створення спеціалізованих механізмів судового контролю. Розкрито подвійний характер правової основи адміністративного судочинства: як інструмента ідентифікації адміністративного суду як суб'єкта публічного права (через конституційні та законодавчі приписи), так і як регулятора процесуального порядку здійснення правосуддя. Окрему увагу приділено категорії адміністративної процесуальної правосуб'єктності, різним доктринальним підходам до її структури та висновку про індивідуалізацію правосуб'єктності кожного учасника адміністративного процесу, що дозволяє чітко окреслити місце адміністративних судів у системі публічної влади. Проаналізовано інституційний розвиток адміністративних судів (Указ Президента 2004 р., ухвалення та еволюція КАС України, реформування 2017 р., запровадження електронного судочинства) та трансформацію їх функціонування в умовах воєнного стану. Обґрунтовано, що заборона створення надзвичайних і спеціальних судів, точкові зміни до законодавства про судоустрій, роз'яснення Верховного Суду й адаптація судової практики забезпечили континуїтет судового контролю за публічною адміністрацією. Окреслено феномен «віртуалізації підсудності» через масову зміну територіальної юрисдикції судів та релокацію правосуддя без зміни його правової природи. Зроблено висновок, що навіть в умовах воєнного стану адміністративні суди залишаються ключовою гарантією реалізації права на судовий захист і запобіжником від надмірного звуження конституційних прав і свобод.

Ключові слова: адміністративне судочинство; воєнний стан; адміністративний суд; правовий статус; підсудність; судовий контроль; публічно-правові спори.

Markin S. I. HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEM IN UKRAINE: MODERN CHALLENGES OF MARTIAL LAW

The article provides a historical and legal analysis of the formation and development of the administrative justice system in Ukraine, taking into account modern challenges caused by the full-scale armed aggression of the Russian Federation and the introduction of martial law. It is shown that the Ukrainian model of administrative justice was formed in line with the pan-European trend towards the delimitation of spheres of public power and the creation of specialized mechanisms of judicial control. The dual nature of the legal basis of administrative justice is revealed: as an instrument for identifying the administrative court as a subject of public law (through constitutional and legislative provisions), and as a regulator of the procedural order of administering justice. Special attention is paid to the category of administrative procedural legal personality, various doctrinal approaches to its structure and the conclusion about the individualization of the legal personality of each participant in the administrative process, which allows us to clearly outline the place of administrative courts in the system of public power. The institutional development of administrative courts (the Presidential Decree of 2004, the adoption and evolution of the CAS of Ukraine, the 2017 reform, the introduction of electronic justice) and the transformation of their functioning under martial law are analyzed. It is substantiated that the ban on the creation of extraordinary and special courts, specific changes to the legislation on the judiciary, clarifications of the Supreme Court and the adaptation of judicial practice have ensured the continuity of judicial control over public administration. The phenomenon of "virtualization of jurisdiction" is outlined due to the massive change in the territorial jurisdiction of courts and the relocation of justice without changing its legal nature. It is concluded that even under martial law, administrative courts remain a key guarantee of the implementation of the right to judicial protection and a safeguard against excessive narrowing of constitutional rights and freedoms.

Key words: administrative justice; martial law; administrative court; legal status; jurisdiction; judicial control; public law disputes.

Актуальність теми зумовлена тим, що повномасштабна збройна агресія РФ та запровадження воєнного стану радикально змінили умови функціонування публічної адміністрації та судової влади в Україні. Саме адміністративні суди залишаються конституційно визначеним механізмом контролю за суб'єктами владних повноважень у сферах мобілізації, запровадження та дії обмежень прав, примусового відчуження майна, соціального захисту військовослужбовців і внутрішньо переміщених осіб

тощо. Історико-правовий аналіз розвитку системи адміністративного судочинства в поєднанні з оцінкою сучасних викликів воєнного стану дозволяє з'ясувати, наскільки сформована до 2022 року модель адміністративної юстиції виявилася здатною забезпечити безперервність судового контролю й ефективний захист прав людини в умовах екзистенційної загрози державності, а також окреслити ризики звуження доступу до правосуддя під приводом особливого правового режиму.

Стан наукової розробки проблеми свідчить про достатньо глибоке опрацювання загальних питань адміністративного судочинства та правового статусу адміністративних судів у працях В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, В.К. Колпакова, Т.О. Коломoeць, А.О. Селіванова, В.М. Бевзенка, М.І. Смоковича, О.Є. Міщенко та ін. Окремі аспекти конституційно-правової природи воєнного стану, допустимих обмежень прав і гарантій їх судового захисту досліджували Ю.С. Шемшученко, Н.М. Пархоменко, О.В. Скрипнюк та інші. Водночас комплексні дослідження, що поєднують історико-правовий аналіз генези адміністративної юстиції з оцінкою трансформації її інституційного й процесуального статусу саме в умовах воєнного стану та тривалої збройної агресії, залишаються поодинокими, що зумовлює наукову новизну та практичну значущість обраної теми.

Метою наукової роботи є здійснення історико-правового аналізу системи адміністративного судочинства в Україні із врахуванням сучасних викликів воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Історико-правовий аналіз системи адміністративного судочинства в Україні потребує врахування концептуальних засад, що впливали на формування нормативної моделі адміністративної юстиції, а також доктринальних підходів до розуміння правового статусу адміністративного суду як суб'єкта права. Розвиток адміністративного судочинства в національному правопорядку невід'ємно пов'язаний із загальноєвропейською тенденцією до розмежування сфер публічної влади та створення спеціалізованих механізмів судового контролю. Саме тому українська модель адміністративної юстиції розвивалася шляхом поступового виокремлення адміністративних судів як самостійної інституційної структури, що реалізує особливий вид правосуддя у сфері публічно-правових відносин.

Правова основа адміністративного судочинства має подвійний характер. По-перше, вона забезпечує ідентифікацію адміністративного суду як суб'єкта права, закріплюючи його компетенцію, завдання та місце у судовій системі. По-друге, вона регламентує процесуальний порядок здійснення правосуддя адміністративними судами. При цьому слід враховувати загальновизнаний поділ норм права на матеріальні та процесуальні. Матеріальні норми, зокрема ч. 3 ст. 21 Закону України «Про судоустрій і статус судів», виділяють адміністративний суд як суб'єкта права, а норми Конституції містять відсилкові положення до спеціального законодавства, що визначають засади організації правосуддя.

Особливості нормативного регулювання діяльності адміністративних судів докладно аналізу-

вав В.М. Бевзенко, який виділяє два типи нормативно-правових актів: акти імперативного характеру та акти, що містять диспозитивні норми [1, с. 10]. Імперативні норми визначають саме правовий статус адміністративного суду, закріплюючи його функції, повноваження та обов'язки. Диспозитивні ж норми регулюють окремі процесуальні ситуації, які виникають під час здійснення правосуддя. Прикладом таких положень є ч. 8 ст. 68 КАС України, яка дозволяє експерту відмовитися від надання висновку у разі недостатності матеріалів для виконання покладених на нього обов'язків [1, с. 8].

Наступним ключовим аспектом правового статусу адміністративного суду є адміністративна правосуб'єктність. У теорії права суб'єкт визнається носієм правосуб'єктності, яка включає правоздатність і дієздатність [2, с. 163]. В адміністративно-правовій науці правосуб'єктність тлумачиться як фундаментальна характеристика учасників адміністративно-процесуальних відносин [3, с. 5]. Утім, доктринальні підходи до співвідношення понять «адміністративна правоздатність», «адміністративна дієздатність» та «адміністративна правосуб'єктність» є різними. Одні дослідники вважають, що правоздатність означає здатність мати права й обов'язки, тоді як правосуб'єктність – це потенційна здатність бути носієм таких прав та обов'язків [4, с. 15; 5, с. 8]. Інші визначають адміністративну процесуальну правосуб'єктність як окрему юридичну категорію, що не зводиться до правоздатності та дієздатності [6, с. 8]. Окремі автори пропонують розглядати правоздатність і дієздатність суб'єкта адміністративного судочинства як два етапи розвитку правосуб'єктності, пов'язуючи їх із можливістю індивідуалізації, формування правової волі, спроможністю ухвалювати юридично значимі рішення та реалізовувати повноваження в адміністративному процесі [7].

Узагальнюючи підходи, слід погодитися з позицією І.І. Діткевич щодо відсутності універсальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності для всіх учасників адміністративного процесу та необхідності визначення індивідуальної правосуб'єктності для кожного суб'єкта адміністративно-процесуальних правовідносин [6, с. 5, 7], що дозволяє чітко окреслити місце адміністративного суду в системі публічної влади та встановити межі його повноважень.

Отже, сучасна система адміністративних судів була сформована Указом Президента 2004 року, яким утворено 27 окружних та 7 апеляційних адміністративних судів, а також започатковано трирівневу систему адміністративної юстиції [8].

Кодекс адміністративного судочинства України, ухвалений 6 липня 2005 р. і чинний з 1 вересня 2005 р., заклав процесуальний базис: визна-

чив юрисдикцію адміністративних судів, порядок оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, механізми захисту прав у публічно-правових спорах [9].

До повномасштабної агресії РФ система вже пережила кілька етапів реформ: оновлення КАСУ у 2017 р., що пов'язується із запровадженням нових принципів здійснення судочинства, запровадження інституту зразкових справ, посилення ролі Верховного Суду як суб'єкта забезпечення формування єдності судової практики [10]; розвиток електронного судочинства та запровадження системи «Електронного суду» [11]; практику ЄСПЛ і Верховного Суду щодо пропорційності втручання в права, належного урядування, доступу до правосуддя.

Тобто станом на початок повномасштабного вторгнення адміністративне судочинство вже було відносно інституційно сформованою системою з власними традиціями, успадкованими проблемами (надмірне навантаження, затримки) і трендом на діджиталізацію.

Воєнний стан в Україні запроваджено Указом Президента № 64/2022 від 24.02.2022, затвердженим Законом № 2102-IX [12]. Ключове положення для судової влади міститься в ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»: правосуддя здійснюється лише судами, створення надзвичайних чи особливих судів заборонено [13], що означає, що навіть у воєнний час адміністративні суди зберігають конституційний статус єдиного інструмента контролю за публічною адміністрацією (статті 55, 124 Конституції України). Обмеження окремих конституційних прав і свобод, передбачене статтею 64 Конституції України, за своїм змістом не може й не повинно трансформуватися у фактичне «вимкнення» або параліч судової системи. Тимчасове звуження обсягу прав у зв'язку з воєнним чи надзвичайним станом має розглядатися лише як винятковий, чітко окреслений у часі та змісті інструмент, спрямований на захист основоположних інтересів суспільства й держави, а не як підстава для блокування реалізації права на судовий захист. Інакше відбувається підрив засад верховенства права, принципу поділу влади та системи конституційних гарантій прав людини.

Право на судовий захист, доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд є системоутворюючими елементами правового статусу особи й ключовими гарантіями від свавільного втручання держави у сферу прав і свобод. Навіть за умов надзвичайних викликів держава залишається зобов'язаною забезпечувати функціонування судів у такому обсязі, який унеможливорює юридичну «порожнечу» та гарантує особі мінімальний, але реальний і ефективний засіб захисту. Формальне посилення на особливий право-

вий режим не може виправдовувати ситуацій, коли суди фактично не здійснюють правосуддя або доступ до них стає ілюзорним.

Більше того, сам механізм обмеження прав за ст. 64 Конституції України передбачає дотримання принципів пропорційності, необхідності та недискримінації, що означає, що держава, вдаючись до обмежень, зобов'язана обирати такі засоби, які найменшою мірою втручаються в права людини і водночас забезпечують досягнення легітимної мети. Повне або фактичне блокування судової діяльності не відповідає критерію пропорційності, оскільки позбавляє особу ключового інструменту захисту всіх інших прав і перетворює сам інститут обмеження прав на механізм їхнього фактичного скасування.

Отже, навіть у надзвичайних правових режимах держава не вправі виходити за межі тимчасового, обґрунтованого й необхідного звуження окремих прав та свобод. Судова влада повинна залишатися функціонуючим інститутом, здатним здійснювати контроль за діями інших гілок влади, перевіряти їх на відповідність Конституції та законам і забезпечувати реальне поновлення порушених прав. Лише за таких умов обмеження прав за ст. 64 Конституції України не перетворюється на заперечення самої ідеї конституціоналізму й верховенства права.

Важливим елементом розвитку системи стали зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», ухвалені Законом України № 2128-IX від 15.03.2022 року [14]. Вони доповнили перехідні положення спеціальними пунктами про функціонування судової влади в період надзвичайного або воєнного стану та за відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя, що дало змогу: перерозподілити частину повноважень ВРП на Державну судову адміністрацію та Верховний Суд; забезпечити призначення/переведення суддів, організацію роботи судів попри «параліч» суддівського урядування у перші місяці війни.

Окремі законопроекти (зокрема № 7316 про зміни до КАС України, ЦПК України та ГПК України щодо здійснення судочинства під час воєнного чи надзвичайного стану) пропонували кодифікувати спеціальний «воєнний процесуальний режим» – спрощений порядок виклику, повідомлення, дистанційні засідання тощо. Однак парламент їх відхилив, віддавши пріоритет більш гнучкому, судово-практичному регулюванню.

Розвиток національної системи адміністративного судочинства в умовах воєнного стану відбувався не шляхом запровадження окремого, так би мовити, «воєнного КАС України», а через поступову трансформацію чинної моделі за допомогою низки взаємопов'язаних інструментів.

По-перше, було обрано шлях внесення точ-

кових, але концептуально виважених змін до загального законодавства про судоустрій та процесуального законодавства. Йдеться не про радикальне перезавантаження нормативної основи, а про корекцію окремих положень, які безпосередньо впливають на організацію роботи судів, порядок здійснення правосуддя, процесуальні строки, питання підсудності, проведення судових засідань із використанням відеоконференцзв'язку тощо. Такий підхід дає змогу зберегти системну цілісність правового регулювання, водночас адаптуючи його до викликів воєнного часу.

По-друге, істотну роль відіграли роз'яснення Верховного Суду та Ради суддів України, які виконують функцію «м'якого» нормативного регулювання. У своїх узагальненнях, інформаційних листах та рекомендаціях ці органи формують єдині підходи до застосування законодавства в особливих умовах, орієнтують суди на забезпечення балансу між безпековими потребами держави та гарантованим правом на справедливий суд. Такі роз'яснення сприяють уніфікації практики, зниженню правової невизначеності та запобігають фрагментації судової системи за регіональними чи інституційними лініями.

По-третє, важливим вектором стала адаптація власне судової практики та внутрішніх регламентів діяльності судів. Суди, зважаючи на конкретні обставини (небезпека для учасників процесу, обмежений доступ до приміщень суду, перебої у комунікаціях тощо), коригують внутрішні правила організації розгляду справ, графіки роботи, порядок інформування учасників процесу, застосовують гнучкі процесуальні механізми для забезпечення реального доступу до правосуддя. У такий спосіб формується особливий масив «воєнної» судової практики, що, не виходячи за межі чинного КАС України, фактично наповнює його норми новим змістом, пристосованим до умов особливого правового режиму.

Отже, замість створення паралельного «воєнного» адміністративного процесуального законодавства України, еволюція системи судочинства відбувається через поєднання нормативних коректив загального законодавства, інтерпретаційної діяльності вищих судових органів та практичної адаптації судів «на місцях». Такий підхід дозволяє зберегти єдність правового простору й наступність доктрини адміністративного судочинства, не руйнуючи фундаментальних конституційних засад правосуддя.

Однак при цьому через окупацію, активні бойові дії, руйнування інфраструктури низка судів (у т.ч. адміністративних) фактично втратила можливість працювати за своєю адресою. Верховний Суд, користуючись наданими повноваженнями, масово змінював територіальну підсудність справ, передаючи їх до найбільш терито-

ріально наближених безпечних судів. За даними узагальнень, підсудність було змінено більш ніж у 100 судах різних юрисдикцій [15]. Для системи адміністративної юстиції України це означало фактичне формування своєрідної «віртуальної карти підсудності», за якої формально закріплена територіальна юрисдикція суду не збігалася з його реальною географією функціонування. Юридична адреса суду могла залишатися на тимчасово окупованій чи прифронтовій території, однак розгляд адміністративних справ здійснювався судами, що тимчасово виконували їхні функції, наприклад у Львові, Вінниці чи інших відносно безпечних регіонах. Такий механізм став інструментом просторової «релокації правосуддя» без зміни його правової природи [16; 17].

Запровадження подібної моделі дозволило забезпечити безперервність (континуїтет) розгляду публічно-правових спорів та уникнути ситуації, коли певні категорії справ фактично «випадають» із судового контролю через неможливість фізичного функціонування суду за місцем його знаходження. Особливо важливим це виявилось для розгляду спорів щодо рішень військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що здійснюють діяльність в умовах евакуації, а також інших суб'єктів публічної влади, чия фактична «присутність» була переміщена внаслідок бойових дій або окупації.

Висновок. Таким чином, адміністративні суди, оперуючи в умовах зміненої просторової реальності, зберегли здатність здійснювати контроль за публічною владою в її «воєнних» та «евакуйованих» форматах. Віртуалізація підсудності, з одного боку, засвідчує гнучкість процесуальних механізмів і їхню здатність адаптуватися до екстремальних умов, а з іншого – підтверджує, що навіть за відсутності фізичного доступу до суду в певному регіоні держава залишається зобов'язаною гарантувати ефективні засоби судового захисту від рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Література

1. Бевзенко В.М. Адміністративні суди України : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2006. 271 с.
2. Головченко В.В. Юридична термінологія: довідник / В.В. Головченко, В.С. Ковальський. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 224 с.
3. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 19 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова) [та ін.]. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
5. Словник базової термінології з адміністративного права: навч. посіб. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 240 с.

6. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 19 с.

7. Бачун О.В. Правовий статус суб'єктів адміністративного судочинства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2010. 20 с. URL: <http://nbuv.gov.ua>.

8. Про утворення місцевих адміністративних судів, затвердження їх мережі : Указ Президента України від 16 листопада 2004 року № 1417/2004 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004#Text>

9. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

10. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України № 2147-VIII від 03.10.2017 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19#n6636>

11. КОНЦЕПЦІЯ ЄСІКС. URL: <https://court.gov.ua/storage/portal/dsa/news/Kontseptsia%20ESIKS.pdf>

12. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» :

Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>

13. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

14. Про внесення змін до розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо забезпечення сталого функціонування судової влади в період відсутності повноважного складу Вищої ради правосуддя : Закон України № 2128-IX від 15.03.2022 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2128-20#Text>

15. Вплив російсько-української війни на здійснення правосуддя і ключова практика Верховного Суду : Секретар ВП ВС виступив на вебінарі Українського хабу Європейського інституту права. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/1927293/>

16. Голова Закарпатського апеляційного суду взяла участь у міжнародній конференції з правових питань релокації. URL: <https://court.gov.ua/archive/1799055/>

17. Запара А.Є., Лєгеза Ю.О. Система інформаційних компетентностей публічних службовців. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. Випуск 2. С. 32–35.

Дата першого надходження рукопису до видання: 14.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025

Дата публікації: 30.12.2025