

УДК 342.9:342.7:340.134

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.26.46>**Панфілов О.Є.***кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»***Фролова Є.І.***кандидат юридичних наук, доцент,
доцентка кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Адміністративно-деліктне провадження є однією з найчутливіших сфер діяльності публічної адміністрації, оскільки саме в його межах відбувається безпосереднє втручання держави у права, свободи й законні інтереси особи. Від процедурної якості цього процесу залежить не лише результат притягнення до відповідальності, а й рівень довіри до публічної влади загалом. Фактичне реформування цієї сфери розпочато поширенням норм Закону України «Про адміністративну процедуру», якій не лише модернізував загальну сферу публічного адміністрування, а й принципово вплинув на адміністративно-деліктний процес, поширивши на нього універсальні стандарти належного врядування, такі, як законність, пропорційність, мотивованість тощо. Водночас, дуальне регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення актуалізує проблеми забезпечення балансу між оперативністю реагування на правопорушення та гарантіями прав людини, обмеження дискреції юрисдикційних органів, збереження функціональної ефективності.

У цих умовах наукове осмислення деліктного провадження потребує нового підходу,

який би поєднав оперативність і превентивність адміністративної відповідальності з гарантіями справедливого процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адміністративної відповідальності та процедурного регулювання деліктного провадження перебуває у фокусі досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. В українській науковій традиції вона розвивалася переважно в межах теорії адміністративного права, де домінував карально-репресивний підхід, успадкований від радянської доктрини. Лише останніми роками спостерігається перехід до людиноцентричного розуміння адміністративного процесу, у якому акцент зміщується на забезпечення прав особи, процедурну доброчесність і пропорційність адміністративного реагування. Системоутворюючі елементи провадження у справах про адміністративні правопорушення в контексті оновлення доктрини публічного адміністрування на сьогоднішній день не стали об'єктом монографічних досліджень, наявні лише несистемні наукові доробки, які і стали основою цієї статті.

Мета статті. Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-деліктного

провадження крізь призму ефективності та дотримання прав людини у контексті запровадження Закону України «Про адміністративну процедуру» та підготовки нового Кодексу України про адміністративні проступки. Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких основних завдань: проаналізувати сучасний стан адміністративного провадження у справах про правопорушення та його відповідність принципам належного врядування; визначити вплив Закону «Про адміністративну процедуру» на оновлення процедурного механізму притягнення до адміністративної відповідальності; розкрити зміст і форми процедурної дискреції адміністративного органу в деліктному провадженні, зокрема межі її допустимості; проаналізувати проблеми розширення адміністративної юрисдикції у проекті нового КУпАП, ризики послаблення судового контролю за застосуванням обмежувальних санкцій та обґрунтувати доцільність моделі судової легітимації адміністративних санкцій.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні процедури мають ключове значення для діяльності органів публічної адміністрації, оскільки саме через них реалізується владна компетенція держави у взаємодії з приватними особами. Їхнє належне врегулювання є передумовою законності, прозорості та передбачуваності управлінських рішень, а отже і ефективності всього публічного адміністрування. Особливого значення процедурний аспект набуває у сфері притягнення до адміністративної відповідальності, де втручання держави у права особи повинно мати чіткі межі, належні гарантії та контроль [1, с. 65; 2, с. 139].

Адміністративна відповідальність у правовій системі України розглядається як форма публічно-правового реагування держави на протиправну поведінку, спрямована на забезпечення дисципліни у сфері управлінських відносин і захист публічного інтересу [1, с. 67]. Її застосування передбачає реалізацію низки послідовних дій, що мають ста-

новити цілісну адміністративну процедуру, яка, у свою чергу, забезпечує баланс між оперативністю державного реагування та гарантіями прав людини.

Слід визнати, що важливість процедурного регулювання у сфері адміністративної відповідальності ніколи не ставилася під сумнів. Чинний КУпАП [3] закріплює процедурну основу притягнення осіб до адміністративної відповідальності, проте вона не в повній мірі відповідає сучасним стандартам належного врядування. Її модель залишалася орієнтованою на карально-репресивний підхід, успадкований від радянської доктрини адміністративного права, у якій превалювали інтереси держави над правами особи. Як зазначає Т. Коломоєць, така процедура характеризується формалізмом і обмеженими можливостями участі особи у прийнятті рішення, що не узгоджується з принципами змагальності, рівності сторін і прозорості [2, с. 141].

Віжливі зміни процедурного механізму притягнення до адміністративної відповідальності відбулися з ухваленням Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 р. (далі – Закон), дію якого поширено і на деліктні провадження [4]. Цей Закон установив універсальні правила розгляду адміністративних справ усіма органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, визначивши пріоритети у забезпеченні законності, пропорційності, юридичної визначеності й передбачуваності дій держави у взаєминах з особою [1, с. 70].

На відміну від КУпАП, Закон деталізує кожний етап адміністративного процесу – від ініціювання провадження до прийняття адміністративного акта та його виконання. Так, ст. 16 цього Закону покладає на адміністративний орган обов'язок **самостійно** збирати необхідні документи та відомості, а не вимагати їх від особи. Це усуває практику «перекладання» тягара доказування на громадянина й підсилює принцип добросовісності та довіри до дій держави [4].

Суттєво впливають на оновлення змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення і такі основоположні засади, визначені Законом, як: право бути вислуханим перед ухваленням рішення (ст. 17); обґрунтованість і мотивованість адміністративного акта (ст. 19); пропорційність і недопущення зловживання дискрецією (ст. 6). У результаті, ухвалення Закону створило фундамент для подальшого системного оновлення процедурного супроводження адміністративно-деліктної сфери, зорієнтованої на права людини» [1, с. 68]. Водночас необхідно відзначити, що новий закон не замінив КУпАП, а лише доповнив його загальною процедурною рамкою. Відтак ідея реформування самого Кодексу залишається актуальною. В тому числі і в процедурному аспекті. Проект нового КУпАП (далі – Проект), розроблений у 2023 р., передбачає системне оновлення процесу притягнення до відповідальності: впровадження електронних процедур, чіткі стандарти доказування, а також відсилання до норм Закону [5]. Отже, ми підійшли до нового етапу еволюції адміністративно-деліктного процесу, у якому акцент на забезпечення дисципліни та виконанні владних приписів змістився на справедливість і законність процедури, якість процесу ухвалення рішення. Закон надав адміністративному провадженню системність і суб'єктно-процедурну визначеність, визначивши потенціал підвищення ефективності не лише у кількісному, а й у правозахисному вимірі [4].

Ефективність адміністративного провадження традиційно асоціювалася зі швидкістю прийняття рішень і кількістю розглянутих справ. Проте в умовах демократичної трансформації такі показники перестають бути самодостатніми. Як зауважує Н. Варах, ефективність адміністративної відповідальності має вимірюватися не кількістю накладених стягнень, а рівнем довіри до органу, що їх застосовує, і стабільністю прийнятих рішень [1, с. 70]. Фокусування на якості рішення дозволяє не лише зменшити кількість їх

оскаржень, але й матиме у довгостроковій перспективі відчутний превентивний ефект адміністративної відповідальності, посилення довіри до адміністративних, в тому числі і правоохоронних, органів. Вимога мотивування адміністративних актів (ст. 19 Закону) змушує органи влади ретельніше аналізувати фактичні обставини, що підвищує обґрунтованість їхніх висновків, дисциплінує посадових осіб. Принцип пропорційності (ст. 6 Закону) створює стандарти співмірності між цілями та наслідками владного втручання, запобігаючи надмірному застосуванню санкцій [4]. Як наслідок, ефективність адміністративного реагування оцінюватиметься не лише за результатом, а й за дотриманням належної процедури. Це відповідає підходу, поширеному в європейському адміністративному праві, де процедурна доброчесність розглядається як самостійна ознака ефективного управління [2, с. 143].

Особливо слід відзначити, наскільки істотно змінюють природу деліктного провадження права особи, закріплені у Законі. Центральне місце посідає право бути вислуханим (ст. 17 Закону), що створює процесуальний обов'язок органу надати можливість особі висловити аргументи й подати докази до прийняття рішення. Саме ця норма уможливорює реалізацію принципів змагальності та рівності сторін, які раніше в адміністративному провадженні були лише декларативними.

Закон також передбачає низку нових правових механізмів, які безпосередньо впливають на гарантії прав людини: 1) прозоре документування процесу, що мінімізує ризики фальсифікації доказів; 2) обов'язковість письмової форми адміністративного акта, яка забезпечує можливість його ефективного оскарження; 3) право на виправлення очевидних помилок і перегляд рішень, що сприяє процесуальній гнучкості й захисту законного інтересу.

Таким чином, сама процедура перетворюється на інструмент реалізації прав людини, а не лише на засіб застосування санкцій. Це відповідає п. 1 ст. 6 Конвенції, згідно з якою

навіть у справах адміністративно-карального характеру держава повинна гарантувати дотримання вимог справедливого процесу.

Разом із посиленням процедурних гарантій постають нові питання щодо оптимального балансу між ефективністю і правами людини. З одного боку, детальне нормативне регулювання обмежує дискрецію посадових осіб і підвищує прозорість; з іншого – збільшує час розгляду справ і навантаження на органи публічної адміністрації. Як зазначає Т. Коломоець, установлення додаткових процесуальних бар'єрів має сенс лише тоді, коли вони не перетворюються на бюрократичну самоціль [2, с. 145].

Проблемою залишається також неоднорідність правозастосовної практики. Попри універсальний характер Закону, окремі адміністративні органи досі використовують старі підходи до розгляду справ, особливо у сферах, не повністю охоплених його дією (наприклад, у питаннях безпеки чи оборони). Відсутність методичних роз'яснень і єдиних стандартів тлумачення норм призводить до розриву між деклараціями і практикою.

Окрім того, неузгодженість чинного КУпАП із положеннями Закону створює ризик подвійного процедурного режиму: з одного боку, діють старі норми кодексу, з іншого – нові загальні правила. Проект оновленого КУпАП [5] покликаний усунути цю суперечність, проте до його ухвалення залишається потреба у розробленні проміжних рекомендацій щодо застосування Закону в деліктній сфері.

Ще одним важливим питанням у контексті впливу Закону на провадження у справах про адміністративні правопорушення є застосування дискреції в деліктній сфері і недопущення невілювання її здобутків новим бюрократичним формалізмом. У зв'язку з цим, питання дискреції не повинні обмежуватися лише свободою вибору санкції чи тлумачення обставин, а поступово вийти у процедурну площину. В адміністративно-деліктній сфері слід дослідити дискреційну можливість

оптимізувати саму процедуру: обрати форму, послідовність дій, їх інтенсивність, способи комунікації учасників тощо.

Так звана «процедурна дискреція» (нім. *Verfahrensermessen*) є природною складовою будь-якого адміністративного процесу. Вона означає надану законом свободу адміністративного органу пристосовувати процедуру до складності справи, наприклад: вирішити, чи потрібне усне слухання, якого обсягу доказів достатньо, чи доцільно застосувати спрощену або письмову форму розгляду. У межах європейської практики така свобода визнається допустимою лише тоді, коли не порушує основних гарантій – права бути вислуханим, права доступу до матеріалів справи, обов'язку мотивувати рішення та забезпечення судового контролю [6, 7].

Отже, новий Закон не скасовує дискрецію, а перетворює її на процедурно контрольований інструмент, де кожен крок органу має бути логічно вмотивований і документований. Це відповідає сучасній тенденції європейського адміністративного права «*proceduralized discretion*», коли свобода управлінських рішень підпорядковується вимогам справедливого процесу (рішення ЄСПЛ у справі *A. Menarini Diagnostics v. Italy*, 2011 [8]).

В українській моделі після прийняття Закону можна виокремити кілька основних проявів процедурної дискреції: 1) вибір типу процедури – повна чи спрощена; визначення, чи потрібне усне слухання або додаткові перевірки; 2) вибір інтенсивності доказування – самостійне збирання доказів, призначення експертизи, визначення достатності фактичних даних; 3) процедурне планування – послідовність дій, об'єднання чи роз'єднання проваджень, визначення пріоритетності; 4) менеджмент строків – можливість продовження чи скорочення строків у межах принципу «розумного терміну»; 4) форма комунікації – вибір способу повідомлення, електронні засоби взаємодії; 5) самокорекція – право адміністративного органу відкликати або виправити акт до судового перегляду.

При цьому, процедурна дискреція повинна мати і чітко окреслені межі, адже, як підкреслює Т. Коломоець, дискреція в адміністративній процедурі є не абсолютним правом, а відповідальністю за спосіб її здійснення [2, с. 145]. Орган може обирати між процедурними варіантами лише настільки, наскільки це не знижує рівня гарантій для особи. Інакше кажучи, будь-яке спрощення процесу не може обмежити базові права. Якими, на нашу думку мають бути: 1) бути вислуханим, 2) отримати мотивоване рішення, 3) оскаржити його у суді.

Окремо слід відзначити проблему можливості застосування адміністративного порядку накладання санкцій, пов'язаних з обмеженням / позбавленням прав. У проєкті нового КУпАП [5] пропонується модель, за якої притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється виключно в адміністративному порядку, тобто рішення про накладення санкцій ухвалюють самі адміністративні органи. Такий підхід, безперечно, спрощує процедуру і збалансовує усі види адміністративного процесу, але, водночас, він фактично розширює дискреційні повноваження виконавчої влади до рівня каральної компетенції, що ставить під сумнів конституційний принцип поділу влади.

Багато із фахівців у галузі адміністративного права сприйняли такий підхід негативно, наголошуючи, що санкції, які обмежують або позбавляють особу прав, не можуть накладатися поза судовим контролем, оскільки лише суд здатен забезпечити належну оцінку пропорційності та дотримання прав людини [1, с. 72]. Подібну позицію підтримують і європейські стандарти: у справах, де йдеться про позбавлення прав, ЄСПЛ кваліфікує такі провадження як кримінальні за суттю, а відтак вимагає повноцінного судового розгляду. Відповідно, розширення адміністративної дискреції без судового елемента не може вважатися правомірним з погляду верховенства права. На наш погляд, оптимальним рішенням могла б стати модель судової легітима-

ції адміністративних санкцій, коли суб'єкт владних повноважень звертається до адміністративного суду з позовом про застосування право обмежувальних стягнень. Такий підхід дозволяє зберегти оперативність адміністративного реагування, але гарантує, що остаточне рішення про обмеження прав ухвалює незалежний суд, який, окрім іншого, наділений унікальними інструментами захисту прав саме приватних осіб у публічно-правових відносинах.

Систематизуючи український і європейський досвід, можна виокремити чотири елемента дискреції адміністративного органу: 1) нормативний (вибір, чи розпочинати провадження); 2) оціночний (визначення характеру порушення, ступеня шкоди, індивідуалізація відповідальності); 3) процедурний (організація та інтенсивність процесуальних дій); 4) ремедіальний (санкційний) (вибір виду й міри стягнення). Закон перерозподілив сферу дискреції адміністративного органу у юрисдикційній діяльності, звузивши санкційний елемент через встановлення вимог до мотивування, пропорційності й обґрунтованості рішень, удосконалення механізмів їх оскарження. При цьому, досягнення відчутного ефекту зміщення дискреції адміністративного органу з площини свободи вибору покарання до площини відповідальності за справедливу процедуру можливий лише за умови реального розширення її процедурного елемента, що має вираз у їх можливості адаптувати процедуру до конкретних справ. І лише таким чином ми зможемо досягти відповідності європейському стандарту «proceduralized discretion» з – свобода дій адміністрації є допустимою лише настільки, наскільки вона супроводжується прозорими, перевірюваними та судово контрольованими процедурами. Саме через це в майбутньому розвиток українського адміністративного права має бути спрямований на створення внутрішніх стандартів доброчесного розсуду й посилення ролі судового контролю як механізму легітимації дискреційних рішень.

Висновки. Адміністративно-деліктне провадження є ключовим інструментом реалізації публічної влади у сфері підтримання правопорядку, а його ефективність визначається не лише швидкістю реагування на правопорушення, а передусім, якістю процедурного забезпечення прав особи. Відповідність цього процесу принципам належного врядування є передумовою легітимності всієї системи адміністративної відповідальності.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» істотно трансформувало деліктне провадження, заклавши у ньому універсальні стандарти добросовісності, пропорційності, мотивованості рішень і права бути вислуханим. Завдяки цьому адміністративна відповідальність поступово втрачає репресивний характер і набуває рис правозахисного процесу. Унаслідок цієї трансформації змінився і зміст дискреції адміністративного органу. Вона перестає бути необмеженою свободою розсуду й перетворюється на процедурно контрольований механізм, у межах якого орган може адаптувати хід провадження до конкретної справи (вибір типу процедури, інтенсивності доказування, способу комунікації), але не має права звужувати базові гарантії особи: бути вислуханою, отримати

мотивоване рішення та оскаржити його в суді.

В українському праві формується концепція процедурної дискреції, що відображає тенденцію європейського права до свободи управлінських дій, обмеженої вимогами прозорості, мотивованості та судового контролю. Таке бачення дозволяє поєднати гнучкість адміністративного процесу з гарантіями справедливості.

Проект нового КУпАП, який передбачає накладення адміністративних санкцій виключно в адміністративному порядку, має подвійний ефект: з одного боку, спрощує провадження, з іншого – створює ризики надмірного розширення дискреційних повноважень органів виконавчої влади. За відсутності судового елемента такі повноваження можуть порушити принцип поділу влади та гарантії справедливого процесу. Для усунення цього ризику доцільним є впровадження моделі судової легітимації адміністративних санкцій, коли адміністративний орган зобов'язаний звернутися до адміністративного суду з позовом про застосування обмежувальних стягнень. Такий підхід забезпечує баланс між оперативністю державного реагування та необхідністю судового підтвердження законності й пропорційності санкції.

Анотація

У статті досліджено адміністративно-деліктне провадження як одну з ключових форм реалізації владних повноважень держави, у межах якої відбувається безпосереднє втручання у права та свободи людини. Визначено, що ефективність цього процесу не може оцінюватися лише за швидкістю реагування, оскільки визначальною стає якість процедурного забезпечення й рівень дотримання прав особи. Обґрунтовано, що прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» започаткувало системну трансформацію деліктного провадження – від карально-репресивної до людиноцентричної моделі, зорієнтованої на принципи законності, пропорційності, добросовісності та мотивованості адміністративних актів.

У роботі сформульовано авторське бачення процедурної дискреції адміністративного органу у сфері притягнення до відповідальності. Зазначено, що сучасна тенденція полягає у переході від матеріальної свободи розсуду до можливості оптимізувати процес розгляду справи, обираючи форму, послідовність дій і способи комунікації без звуження основних прав особи. Зроблено висновок, що дискреційні повноваження є легітимними лише за умови їх процедурного контролю й наявності ефективного судового перегляду.

Окрему увагу приділено оцінці проєкту нового КУпАП, який передбачає накладення санкцій виключно в адміністративному порядку. Аргументовано, що така модель спрощує провадження, але водночас розширює дискреційні повноваження виконавчої влади та створює ризик звуження судового контролю. Запропоновано концепцію судової легітимації адміністративних санкцій: у разі, коли санкція обмежує чи позбавляє прав, суб'єкт владних повноважень має звертатися до суду з адміністративним позовом про її застосування.

Результати дослідження спрямовані на вдосконалення національної моделі адміністративно-деліктного провадження, гармонізацію КУпАП із Законом «Про адміністративну процедуру» та наближення українських стандартів до європейської концепції свободи дій адміністрації, обмеженої прозорими, перевірюваними й судово контрольованими процедурами.

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне провадження, адміністративна процедура, адміністративні правопорушення, адміністративна юрисдикційна діяльність, дискреція.

Panfilov O., Frolova Ye. Administrative liability procedure: issues of efficiency and human rights protection

Summary

The article examines administrative-delict proceedings as one of the key forms of exercising the state's public authority, within which direct interference with an individual's rights and freedoms occurs. It is determined that the effectiveness of this process cannot be assessed solely by the speed of administrative response, since the decisive factor is the quality of procedural safeguards and the degree of respect for individual rights. It is substantiated that the adoption of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" launched a systemic transformation of delict proceedings—from a punitive and repressive model to a human-centred one, based on the principles of legality, proportionality, good faith, and the reasoning of administrative acts.

The paper formulates the author's concept of the procedural discretion of an administrative body in the field of liability. It is emphasized that the current trend consists in shifting from material freedom of discretion to the ability to optimize the process of case consideration—selecting the form, sequence of actions, and means of communication—without narrowing the fundamental rights of the individual. It is concluded that discretionary powers are legitimate only if they are subject to procedural control and accompanied by effective judicial review.

Particular attention is paid to the evaluation of the draft of the new Code of Ukraine on Administrative Offences, which provides for the imposition of sanctions exclusively through administrative proceedings. It is argued that, although such a model simplifies the process and unifies the administrative system, it simultaneously expands the discretionary powers of the executive branch and creates the risk of narrowing judicial oversight. The author proposes the concept of judicial legitimization of administrative sanctions, according to which, when a sanction restricts or deprives a person of rights, the public authority should apply to an administrative court with a claim for its imposition.

The research findings are aimed at improving the national model of administrative-delict proceedings, harmonizing the Code of Ukraine on Administrative Offences with the Law "On Administrative Procedure", and aligning Ukrainian standards with the European concept of the freedom of administrative action limited by transparent, reviewable, and judicially controlled procedures.

Key words: administrative process, administrative proceedings, administrative procedure, administrative offences, administrative jurisdictional activity, discretion, procedural discretion.

Список використаних джерел:

1. Варах Н. Розвиток інституту адміністративної відповідальності у світлі прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». *New Ukrainian Law*. 2023. № 6. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/746/683>.
2. Коломоєць Т.О. Адміністративна процедура: європейський вибір України: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2022. С. 141. URL: <https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi82/0062027.pdf#page=141>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
4. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
5. Кодекс України про адміністративні проступки: проєкт закону № 11386 від 28.06.2024 р. / Припутень Д., Павлюк М., Медяник В. та ін. Офіційний текст для громадського обговорення. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507>
6. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*. URL: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsrecht/verwaltungsverfahrensgesetz/verwaltungsverfahrensgesetz.html?utm_source=chatgpt.com
7. EU Charter of Fundamental Rights. URL: https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/41-right-good-administration?utm_source=chatgpt.com
8. Case of A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy : Judgment of the European Court of Human Rights of 27 September 2011, Application No. 43509/08. HUDOC Database. Strasbourg: European Court of Human Rights, 2011. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106599>

Дата надходження статті: 17.08.2025

Дата прийняття статті: 20.08.2025

Опубліковано: 29.09.2025