

**БЕЗСТОРОННІСТЬ СУДУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВИЙ СУД
ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ****JUDICIAL IMPARTIALITY AS A COMPONENT OF THE RIGHT TO A FAIR TRIAL
IN ADMINISTRATIVE OFFENSE CASES**

**Сліпенюк В.В., д.філос. за спец. 081 «Право»,
доцент кафедри публічної служби та права**

*Навчально-науковий інститут публічної служби та управління
Національного університету «Одеська політехніка»
orcid.org/0000-0003-1879-5596*

Стаття присвячена розкриттю теоретичних та практичних аспектів забезпечення безсторонності суду при розгляді справ про адміністративні правопорушення як невід'ємного складника права на справедливий суд, а також розробці науковообґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики.

Наголошено, що на справи про адміністративні правопорушення, які підлягають розгляду судом, поширюються вимоги ст. 6 Конвенції про захист основних і основних свобод людини щодо забезпечення права на справедливий суд, інституційним елементом якої є безсторонність. Визначаючи сутність безсторонності Європейським судом з прав людини сформовано об'єктивний та суб'єктивний критерії, дотримання яких для судів є обов'язковим.

Протягом останніх років Європейським судом з прав людини винесено низку рішень проти України за порушення об'єктивної безсторонності. Підставою для цього стало поєднання судами функцій правосуддя та обвинувачення при розгляді справ про адміністративні правопорушення, особливо тих, які мають «кримінальний характер». Основними способами таких порушень стало витребування судом з власної ініціативи додаткових доказів та повернення матеріалів адміністративних справ на дооформлення, що надавало можливість уповноваженим суб'єктам органу публічної влади належним чином сформулювати початково визначене обвинувачення. Відповідна практика, попри спрямованість на з'ясування всіх обставин справи, суперечить вимогам щодо безсторонності суду, а також є порушенням презумпції невинуватості, принципу змагальності сторін та в цілому прав людини.

Для вирішення цієї проблеми запропоновано вдосконалити правозастосовну практику шляхом обов'язкового виклику в судове засідання посадової особи, яка склала протокол, при вирішенні адміністративного делікту «кримінального характеру» та / або недостатності чи суперечливості матеріалів справи про адміністративне правопорушення. Також зацентовано увагу на необхідності вдосконалення чинного законодавства й фундаментальному перегляду положень Кодексу України про адміністративні правопорушення у частині регламентації судового розгляду шляхом закріплення обов'язкової участі представника органу, який склав протокол у вищевикладених випадках.

Ключові слова: безсторонність, суд, справи про адміністративні правопорушення, право на справедливий суд, судочинство, правосуддя, ЄСПЛ, змагальність, презумпція невинуватості, права людини.

The article is devoted to disclosing the theoretical and practical aspects of ensuring judicial impartiality in administrative offense cases as an essential component of the right to a fair trial. It also aims to develop science-based proposals for improving current legislation and law enforcement practice.

It is emphasized that administrative offense cases subject to judicial review fall under the requirements of article 6 of the Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms regarding the right to a fair trial, of which impartiality is an institutional element. In defining the essence of impartiality, the European court of human rights has established objective and subjective criteria, the observance of which is mandatory for courts.

In recent years, the ECHR has issued several rulings against Ukraine for violations of objective impartiality. The grounds for these rulings were the combination of judicial and prosecutorial functions by courts during the consideration of administrative offense cases, particularly those of a «criminal nature». The primary methods of such violations included the court's sua sponte request for additional evidence and the returning of case materials for further processing, which enabled public authorities to properly formulate the initially defined charge. Despite being aimed at clarifying all circumstances of the case, this practice contradicts the requirements of judicial impartiality and constitutes a violation of the presumption of innocence, the principle of adversarial proceedings, and human rights in general.

To resolve this issue, it is proposed to improve law enforcement practice by making it mandatory to summon the official who drew up the protocol to the court hearing when dealing with administrative torts of a «criminal nature» and / or when case materials are insufficient or contradictory. Attention is also focused on the need to improve current legislation and fundamentally revise the provisions of the Code of Ukraine on administrative offenses regarding the regulation of judicial proceedings by establishing the mandatory participation of a representative from the authority that drew up the protocol in the aforementioned cases.

Key words: impartiality, court, administrative offense cases, right to a fair trial, legal proceedings, justice, ECHR, adversarial principle, presumption of innocence, human rights.

Постановка проблеми. Інститут адміністративної відповідальності є одним із найбільш затребуваних інструментів державного реагування на протиправні посягання, оскільки правова природа адміністративних правопорушень полягає у заподіянні шкоди суспільним відносинам у сфері публічного управління, громадського порядку та прав громадян. З огляду на динамічність соціальних трансформацій, кількість та розмаїття таких деліктів постійно зростають, що обумовлює передачу значного масиву справ цієї категорії на розгляд саме до суду. Залучення судової гілки влади автоматично актуалізує питання

дотримання стандартів справедливого судочинства, закріплених у ст.6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Поряд з тим, сучасний стан вітчизняного законодавства, зокрема Кодексу України про адміністративні правопорушення, створює процесуальні умови, за яких принцип безсторонності суду нерідко піддається сумніву. Протягом останніх років Європейський суд з прав людини у низці своїх рішень проти України неодноразово констатував порушення вимог безсторонності, що найчастіше пов'язано із відсутністю сторони обвинувачення та пере-

бранням суду невластивих йому функцій з доведення винуватості особи.

Така системна проблема не лише негативно позначається на міжнародному авторитеті держави в умовах євроінтеграційних процесів, а й підриває довіру суспільства до правосуддя загалом. В умовах війни за Незалежність України належне функціонування судової системи набуває стратегічного значення, адже будь-яке ігнорування засадничих прав людини послаблює внутрішню стабільність та національну безпеку держави. З огляду на вказане, наукове переосмислення механізмів забезпечення безсторонності суду в адміністративно-деліктних провадженнях є критично необхідним для утвердження верховенства права та виконання міжнародних зобов'язань України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Право на справедливий суд, його елементи та механізми забезпечення протягом останніх років характеризуються підвищеною науковою зацікавленістю та значною поширеністю серед предметів дослідження різних вчених. У вітчизняній правовій доктрині дослідження цієї проблематики активно ведуться в межах різних сфер правової науки, охоплюючи її матеріальні та процесуальні аспекти. Зокрема, М. А. Погорельський та О. С. Старенький у спільній статті «Безсторонність суду у кримінальному провадженні: криза призму практики Європейського суду з прав людини» (2025) [7] дослідили зміст, юридичну природу та значення безсторонності суду для кримінального провадження. К. В. Легких у доробку «Незалежність і безсторонність суду у площині комплексної необхідності реалізації справедливості» (2023) [5] аргументував необхідність дотримання безсторонності суду для політичної, економічної, соціально-психологічної, організаційних сфер як ключової умови утвердження справедливості. І.В. Завальнюк у своїй праці «Право на справедливий суд: незалежність та безсторонність суду» (2022) [1] розкриває безсторонність як елемент права на справедливий суд, акцентуючи при цьому на об'єктивному та суб'єктивному критерію. О. З. Хотинська-Нор публікацію «Безсторонність суду» як стандарт справедливого правосуддя: практика ЄСПЛ і перспективи розвитку в Україні» (2021) [21] присвятила дослідженню змісту і природи безсторонності суду як усталеного стандарту справедливого правосуддя, базуючись на практиці ЄСПЛ. О. Ю. Ювчиця у статті «Принципи незалежності та безсторонності суду в цивільному судочинстві України: історія виникнення та становлення» (2020) [23] зосередила увагу на вивченні генези безсторонності суду як галузевої засади цивільного судочинства.

Не вирішені раніше частини загальної проблеми. Попри значний масив ґрунтовних теоретичних напрацювань, проблематика забезпечення безсторонності суду безпосередньо у справах про адміністративні правопорушення наразі потребує додаткової доктринальної уваги. Актуальність наукової розвідки насамперед зумовлена необхідністю подолання фактичного процесуального дуалізму суду та забезпечення змагальності процесу, що є критично важливим для гармонізації вітчизняного правосуддя із прецедентною практикою ЄСПЛ, захисту прав людини та зміцнення національної безпеки в умовах воєнного стану.

Метою статті є розкриття теоретичних та практичних аспектів забезпечення безсторонності суду при розгляді справ про адміністративні правопорушення як невід'ємного складника права на справедливий суд, а також розробка науковообґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та правозастосовної практики.

Виклад основного матеріалу. Стаття 55 Конституції України закріплює фундаментальне право кожної особи на звернення до суду для захисту своїх прав і свобод. Для належної реалізації цього права Основним Законом визначено інституційні та функціональні засади функціонування судової влади. Зокрема, відповідно до

ст. ст. 124 та 129 цього акту, виключне право на здійснення правосуддя належить судам, а самі судді при здійсненні правосуддя є незалежними й керуються основними засадами судочинства [4].

Наведені конституційні положення корелюються із загальновизнаними міжнародними стандартами, за якими кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом. Базисом для уніфікації цих вимог у європейському правовому просторі є п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Відповідні приписи також знаходять своє відображення в національному законодавстві, зокрема, ст. 7 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [14].

Право на справедливий суд має комплексний характер, що є загальноприйнятим твердженням як для науковців, так і для практиків. Поряд з цим, система його структурних елементів є предметом для наукової полеміки, яку, на нашу думку, доволі вдало запропонувала вирішити О. С. Ткачук, виокремивши серед них наступні складові: «1) прелімінарний (доступ до суду), що є передумовою реалізації інших елементів; 2) інституційний (незалежний, безсторонний суд, встановлений законом), який відбиває ознаки належного суду в демократичному суспільстві; 3) процесуальний (публічність, розумний строк розгляду справи та справедливість розгляду у вузькому розумінні або справедливе слухання), який відображає процесуальні вимоги розгляду справи; 4) легітимацийний (правова визначеність і виконання рішень суду), завдяки якому відбувається легітимація судових рішень та досягається мета правосуддя, що полягає у встановленні правової визначеності суспільних відносин» [19, с. 75].

Безумовно, кожен із наведених елементів є фундаментальним для забезпечення правосуддя. Разом з тим, інституційний складник, а саме безсторонність суду, виступає тим базисом, без якого справедливий розгляд справи апriori є неможливим. У провадженнях про адміністративні правопорушення, в яких держава через уповноважені органи виступає суб'єктом владних повноважень проти громадянина, дотримання цієї засади набуває виняткової ваги: в такому випадку забезпечується баланс між публічним інтересом у покаранні правопорушника та приватним інтересом особи у захисті від необґрунтованого обвинувачення.

Визначаючи сутність безсторонності як елемента права на справедливий суд, зокрема, й при розгляді справ про адміністративні правопорушення, вважаємо за доцільне звернути увагу на практику ЄСПЛ, який у низці своїх рішень констатував наявність об'єктивного та суб'єктивного критеріїв. Так, як вбачається із рішення у справі «Михайлова проти України», «безсторонність за суб'єктивним критерієм означає, що суддя не виявляв особистої упередженості або зацікавленості у результатах розгляду справи. Особиста безсторонність презюмується доти, доки з урахуванням поведінки та/або особистих переконань конкретного судді не буде доведено протилежного. Об'єктивна безсторонність вимагає забезпечення самим судом, зокрема його персональним складом, достатніх гарантій, щоб виключити будь-які сумніви в його об'єктивності та неупередженості. Як правило, цей критерій зазвичай стосується ієрархічних чи інших зв'язків між суддею та іншими учасниками провадження (п. 56)» [18].

Дослідивши практику ЄСПЛ щодо констатації порушення Україною норм Конвенції при розгляді справ про адміністративні правопорушення, зокрема, й рішення у справі «Бантиш та інші проти України» [15] можна констатувати, що переважна більшість таких порушень стосується недотримання судом вимог об'єктивної безсторонності, і, як правило, це пов'язано із відсутністю сторони обвинувачення під час відповідного провадження.

Проблема відсутності сторони обвинувачення у вітязньому судовому процесі з розгляду справ про адміністративні правопорушення тісно корелює із практикою ЄСПЛ щодо автономного тлумачення поняття «кримінальне обвинувачення». Зокрема, у низці рішень, таких як «Езтюрк проти Німеччини», «Шмауцер проти Австрії» та «Гурепка проти України», Суд наголосив, що провадження у справах про адміністративні правопорушення (зокрема, щодо керування транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння) за своєю суттю, суворістю санкцій та каральною метою мають «кримінальний характер» у розумінні ст.6 Конвенції [9].

Попри наведене, в українській правовій системі процедура розгляду подібних справ залишається в площині регулювання КУпАП, а не Кримінального процесуального кодексу України. Окреслений дуалізм створює специфічну процесуальну ситуацію: хоча на особу поширюються гарантії «кримінального аспекту» ст. 6 Конвенції, розгляд справи здійснюється за правилами КУпАП, який не передбачає обов'язкової участі сторони обвинувачення.

У контексті забезпечення безсторонності суду, ЄСПЛ у справах «Михайлова проти України» [18] вказав, що за умови участі сторони захисту присутність сторони обвинувачення є «як правило, необхідною» для усунення сумнівів у безсторонності судді. Використання Судом застереження «як правило», на нашу думку, дає підстави для висновку, що участь обвинувача не має абсолютного характеру. Відтак, сама по собі відсутність останнього, не завжди є автоматичним свідченням порушення вимоги безсторонності, проте вона покладає на суд надскладне завдання – зберегти роль нейтрального арбітра, не перебираючи на себе функції сторони обвинувачення.

Варто зауважити, що чинним КУпАП у ст.250 надано право прокурору здійснювати нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення, а у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 172-4–172-9, 172-9-2 цього нормативно-правового акту, його участь у розгляді справи судом є обов'язковою [2]. Також в деяких інших справах про адміністративні правопорушення обов'язковою є участь представника органу публічної влади, яким складено протокол та направлено матеріали до суду. Зокрема, згідно ст.501 Митного кодексу України «представник митного органу, посадові особи якого здійснювали провадження у справі про порушення митних правил, підтримує позицію цього органу щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила правопорушення, під час розгляду зазначеної справи судом» [6].

Окрім адміністративних порушень, пов'язаних з корупцією, у відповідності до критеріїв ЄСПЛ «кримінальний характер» у розумінні ст.6 Конвенції також мають й інші адміністративні правопорушення, передбачені КУпАП, зокрема, щодо порушення правил використання об'єктів тваринного світу (ст. 85), керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції (ст. 130), порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (ст. 190), незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1), порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації референдуму (ст. 212-15) тощо.

Складна правова природа цих адміністративних деліктів обумовлює необхідність ретельного з'ясування

судом усіх фактичних обставин справи з дотриманням при цьому процесуальних гарантій справедливого правосуддя. У цьому контексті ключове значення має презумпція невинуватості, яка вимагає від суддів при виконанні своїх обов'язків уникати апріорної упередженості щодо вини особи, а будь-які сумніви тлумачити виключно на користь останньої. З огляду на вказане, протокол про адміністративне правопорушення, який фактично виконує роль «акта державного обвинувачення», не може розглядатися як беззаперечний та імперативний доказ вини. Відповідно до стандарту доказування «поза розумним сумнівом», сформульованого у рішенні ЄСПЛ у справі «Ірландія проти Сполученого Королівства», судова оцінка має ґрунтуватися на сукупності достатньо переконливих, чітких і узгоджених між собою доказів, «одночасно сам по собі протокол про адміністративне правопорушення не може бути беззаперечним доказом вини особи в тому чи іншому діянні, оскільки не являє собою імперативного факту доведеності вини особи» [16].

Водночас слід підкреслити, що фундамент майбутнього судового провадження закладається саме на етапі досудової підготовки. Вказане покладає на уповноважених суб'єктів обов'язок забезпечувати високу якість фіксації доказової бази, неухильно додержуючись при цьому прав особи, а також ретельної підготовки матеріалів справи про адміністративне правопорушення у відповідності до критеріїв належності, допустимості та достовірності. Проте аналіз правозастосовчої практики свідчить про наявність системної проблеми: якість складання протоколів та формування доказової бази уповноваженими особами (зокрема, працівниками поліції, прикордонної служби тощо) часто не витримує критики. На практиці до суду доволі часто надходять матеріали справ про адміністративні правопорушення, що містять істотні процесуальні недоліки: відсутність чіткого викладу обставин правопорушення, неналежне фіксування показань свідків, порушення процедури огляду чи вилучення предметів, а також суперечливі дані, зокрема в актах огляду на стан сп'яніння водіїв. Також зустрічається неповнота надісланих в суд матеріалів або навіть фальсифікація обставин правопорушення.

Окреслені дефекти, у поєднанні з відсутністю сторони обвинувачення, яка мала б аргументувати тези протоколу, ставлять суд у доволі складне двозначне становище: з одного боку, суд не може самостійно виправляти помилки органу влади, а з іншого – ігнорування очевидних правопорушень через процедурні огріхи викликає суспільний резонанс. Тому, керуючись принципом встановлення об'єктивної істини (ст. 245, 280 КУпАП) та власними дискреційними повноваженнями, суди витребувають додаткові докази для підтвердження / спростування вини особи у вчиненні інкримінованого їй адміністративного правопорушення. Так, згідно постанови Ярмолинецького районного суду Хмельницької області від 16 вересня 2021 року у справі № 689/1847/21, суд «під час підготовки справи до розгляду та перегляду долучених матеріалів до справи встановив, що особа притягувалась до адміністративної відповідальності в 2021 році працівниками відділення поліцейської діяльності №1 (м. Городок) Хмельницького РУП ГУНП в Хмельницькій області за ч. 1 ст. 130 КУпАП двічі, однак до матеріалів справи про адміністративне правопорушення не додано результатів розгляду вказаних справ. За таких обставин, суд з власної ініціативи для повного, всебічного та об'єктивного з'ясування усіх обставин справи, витребував відомості по вказаних справах, а саме результати їх розгляду» [13].

Відповідні дії є прямим порушенням критерію об'єктивної безсторонності, що неодноразово констатовано ЄСПЛ. Так, у справі «Малофєєва проти росії» Суд зазначив, що «у випадку, коли викладена в протоколі фабула адміністративного правопорушення не відображає

всіх істотних ознак складу правопорушення, суд не має права самостійно редагувати її, а так само не може відшукувати докази на користь обвинувачення, оскільки це становитиме порушення права на захист (особа не може належним чином підготуватися до захисту) та принципу рівності сторін процесу (оскільки особа має захищатися від обвинувачення, яке підтримується не стороною обвинувачення, а фактично судом)» [17]. Крім того, практика ініціативного збирання судом доказів винуватості нівелює принцип змагальності сторін й презумпцію невинуватості особи як гарантії права на справедливий суд, а також призводить до непередбачуваної трансформації предмета доказування, що може докорінно дезорієнтувати сторону захисту.

Взяття судом на себе функцій сторони обвинувачення, що виражається у самостійному усуненні недоліків протоколу або ініціативному збиранні доказів винуватості, законмірно викликає процесуальну реакцію з боку особи, яка притягається до відповідальності. У таких випадках сторона захисту, апелюючи до порушення принципу об'єктивної безсторонності та прецедентної практики ЄСПЛ вдається до реалізації права на заявлення відводу судді. Попри те, що інститут відводу при розгляді справ про адміністративні правопорушення є одним із інструментів забезпечення права на справедливий суд, аналіз судової практики свідчить, що переважна більшість таких заяв залишається без задоволення. У якості прикладу доречно навести постанову Оболонського районного суду м. Києва від 09 січня 2025 року у справі № 756/7910/24, якою відмовлено у задоволенні клопотання захисника про відвід судді. Як вбачається з цього судового акту, підставою для заявлення відводу стало те, що «під час розгляду матеріалів про притягнення до адміністративної відповідальності, суд допустив порушення вимог КУпАП, зокрема права на захист особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскільки самостійно, тобто за своєю ініціативою, витребував докази, а саме диск з відеозаписом проведення огляду на стан сп'яніння особи, що вказує на його упередженість» [11]. Як правило, суди мотивують подібні відмови відсутністю об'єктивно підтверджених даних, які б свідчили про особисту упередженість чи зацікавленість судді (суб'єктивний критерій), трактуючи активну процесуальну поведінку суду не як обвинувальну діяльність, а як реалізацію обов'язку щодо всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи. Такий підхід фактично нівелює значення об'єктивного критерію безсторонності, оскільки акцентує увагу лише на відсутності особистої упередженості чи зацікавленості судді, ігноруючи при цьому обґрунтовані сумніви стороннього спостерігача щодо безсторонності суду, який самостійно збирає докази винуватості.

Для забезпечення безсторонності та встановлення об'єктивної істини у справах про адміністративні правопорушення, що мають «кримінальний характер», суди також доволі часто використовують іншу практику: у разі наявності недоліків в оформленні адміністративних матеріалів повертають відповідних їх уповноваженим особам для належного дооформлення. Зокрема, як вбачається із постанови Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 04 січня 2019 року у справі №303/7346/18, суд, досліджуючи справу про адміністративне правопорушення за ст. 212-15 КУпАП, встановив, що «у протоколі про адміністративне правопорушення та в інших документах наявні розбіжності у сумі коштів, які були перераховані як внесок до «ВО «Батьківщина». Крім цього, згідно обліку виконавчого комітету відомості щодо реєстрації відсутні щодо ймовірного порушника, однак є відомості про іншу особу. Вказані суперечності у протоколі про адміністративне правопорушення та в матеріалах даної справи, на думку суду, позбавляли його можливості постановити за результатами розгляду законне і обґрунтоване

судове рішення. Відтак, матеріали повернуто до Департаменту з питань запобігання політичній корупції Національного агентства з питань запобігання корупції для належного оформлення» [10].

Важливо зауважити, що відповідно до п. 12 Постанови Пленуму Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» від 17 жовтня 2014 року № 11, «норми КУпАП не забороняють повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного без додержання вимог ст. 256 КУпАП вмотивованою постановою суду для належного оформлення. Однак, ст. 256 КУпАП визначені вимоги щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення, в той час як строк, протягом якого має бути складений протокол про адміністративне правопорушення встановлений ст. 254 КУпАП, тому у разі пропуску цього строку суди не уповноважені повертати матеріали справи про адміністративне правопорушення для належного оформлення» [12].

Разом з тим, згідно позиції, вираженій Верховним Судом в Узагальненні судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (ст. ст. 212-7–212-21 КУпАП) та злочини проти виборчих прав і свобод (ст. ст. 157–160 КК України), «судам необхідно звертати увагу на те, що ст. 284 КпАП не передбачено ухвалення таких постанов, як направлення для усунення недоліків або для доопрацювання протоколу про адміністративне правопорушення. Правильною слід вважати таку судову практику, коли у разі неналежно оформленого протоколу про адміністративне правопорушення та порушення положень ст. ст. 254, 256, 268 КУпАП, зокрема відсутності даних на підтвердження наявності складу адміністративного правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 247, ст. 284 КУпАП), провадження у справі підлягає закриттю із звільненням особи від адміністративної відповідальності» [20].

Неоднозначність підходів до процесуальних наслідків неналежним чином оформлених матеріалів створює правову невизначеність: з одного боку, повернення матеріалів на доопрацювання видається раціональним кроком для виправлення технічних помилок, проте з іншого – стає інструментом подолання судом недоліків обвинувачення. З огляду на відсутність єдиної та обов'язкової до застосування правової позиції Верховного Суду, нижчі інстанції судової системи продовжують повертати матеріали справи про адміністративне правопорушення на дооформлення не лише з технічних недоліків, що стає легальним способом надання судом органам публічної влади можливості належного формування обвинувачення відносно особи. У контексті справ «кримінального характеру» така практика є особливо вразливою в розумінні ст.6 Конвенції, оскільки вона фактично продовжує стан невизначеності для особи та дозволяє суду опосередковано сприяти стороні державного примусу у збиранні відсутніх доказів.

Досліджені у цій статті практики ініціативного витребування судом додаткових доказів винуватості та повернення матеріалів на доопрацювання з причин, що виходять за межі суто технічних огріхів є прямими порушенням критерію об'єктивної безсторонності, що вже неодноразово констатовано ЄСПЛ відносно нашої держави. Окреслене не лише суперечить міжнародним зобов'язанням України, а й суттєво знижує якість правосуддя, нівелюючи фундаментальні права людини. В умовах триваючого повномасштабного вторгнення РФ та активного курсу на європейську інтеграцію подібні процесуальні суперечності є неприпустимими, оскільки підірвують довіру до судової гілки влади як гаранта верховенства права.

В умовах чинного нормативно-правового регулювання процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення, вважаємо, що найбільш релевантним способом забезпечення безсторонності суду є запровадження практики обов'язкового виклику в судові засідання посадової особи, яка склала протокол, при вирішенні адміністративного делікту «кримінального характеру» та / або за недостатності чи суперечливості наданих матеріалів. Вважаємо, що вибір саме цієї особи, а не прокурора раціоналізується безпосередньою обізнаністю суб'єкта з фактичними обставинами делікту та відсутністю прокурорського нагляду на етапі документування адміністративних правопорушень. Також видається, що сама по собі участь ініціатора провадження як носія первинної інформації та суб'єкта формулювання обвинувальної тези в протоколі сприятиме остаточному розмежуванню функцій обвинувачення та правосуддя в адміністративно-деліктному процесі.

Незважаючи на те, що виклик не є безумовною гарантією фактичної участі в засіданні посадової особи, можливість її присутності створює необхідний запобіжник, що убезпечує суд від взяття на себе функцій обвинувачення та нівелювання презумпції невинуватості. При цьому, важливо враховувати правову позицію, викладену в постанові Верховного Суду від 29 квітня 2020 року у справі № 161/5372/17, за якою слід уникати практики використання пояснень посадової особи, яка склала протокол, як самостійного доказу винуватості або її допиту як свідка, оскільки остання є ініціатором притягнення до відповідальності, а тому апріорі позбавлена статусу неупередженого спостерігача [8]. У випадку ж ігнорування виклику та нез'явлення представника органу влади, суд отримує правове підґрунтя для критичної оцінки такої процесуальної поведінки через призму достатності (або недостатності) наявних у справі доказів, що в свою чергу дозволить приймати рішення, базуючись виключно на аналізі матеріалів, наданих стороною державного примусу, не вдаючись до самостійного усунення наявних прогалин.

Крім того, вважаємо, що перспективним напрямом розв'язання окресленої проблеми має стати фундаментальний перегляд положень КУпАП у частині регламентації судового розгляду. На нашу думку, існує нагальна потреба у законодавчому закріпленні норми про обов'язкову участь представника органу, який склав протокол, у розгляді справ, що за критеріями ЄСПЛ мають

«кримінальний характер», а також при розгляді справ, матеріали щодо яких мають суттєві недоліки оформлення. Такий крок дозволить остаточно розмежувати функції обвинувачення та правосуддя, забезпечивши реальну, а не формальну дію стандарту безстороннього суду в адміністративно-деліктних провадженнях.

Висновки. Підсумовуючи всі вище наведені положення, можемо дійти висновку, що безсторонність є однією із елементів права на справедливий суд, що підлягає дотриманню представниками судової влади під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Незважаючи на міжнародні зобов'язання та національні приписи щодо забезпечення судами критеріїв суб'єктивної та об'єктивної безсторонності, порушення останніх неодноразово констатовано ЄСПЛ в Україні. Як правило, останні провадяться з огляду на відсутність сторони обвинувачення при розгляді справ про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень «кримінального характеру» та / або за наявності недоліків матеріалів адміністративної справи, що не дають можливості суду дійти висновку про наявність складу такого порушення. Керуючись дискреційними повноваженнями та прагненням повно, всебічно та об'єктивно з'ясувати усі обставини справи, суди доволі часто витребують додаткові докази за власної ініціативи, або повертають матеріали на доопрацювання, надаючи можливість уповноваженим суб'єктам долучити відповідні обвинувальні документи.

Окреслена практика є прямим порушенням критерію об'єктивної безсторонності, а тому для забезпечення цієї засади, а також принципу змагальності, презумпції невинуватості та в цілому прав громадян, має бути змінена, оскільки її застосування негативно впливає на імідж України та настрої в суспільстві. З урахуванням наведеного, наголошено, що суд має обов'язково викликати в судові засідання посадову особу, яка склала протокол при наявності обставин, що зумовлюють необхідність виконання функцій публічного обвинувачення. Разом з тим, вважаємо, що остаточне розв'язання проблеми можливе лише шляхом законодавчої відмови від радянської моделі судочинства, де суд фактично виступав завершальною ланкою в системі державного примусу, а не незалежним арбітром у спорі між громадянином і державою та запровадження повноцінної змагальної моделі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Завальнюк І.В. Право на справедливий суд: незалежність та безсторонність суду. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 62-66.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 року № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради України* РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листопада 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 23.12.2025).
4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Легких К.В. Незалежність і безсторонність суду у площині комплексної необхідності реалізації справедливості. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 6. С. 161-167.
6. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45. № 46-47, № 48. Ст.552.
7. Погорецький М.А., Старенький О.С. Безсторонність суду у кримінальному провадженні крізь призму практики Європейського суду з прав людини. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2025. Серія ПРАВО. Випуск 88. Частина 3. С. 320-328.
8. Постанова Верховного Суду від 29 квітня 2020 року у справі № 161/5372/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88986779> (дата звернення: 23.12.2025).
9. Постанова Верховного Суду від 30 серпня 2023 року у справі № 208/712/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113247461> (дата звернення: 23.12.2025).
10. Постанова Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 04 січня 2019 року у справі № 303/7346/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79103469> (дата звернення: 23.12.2025).
11. Постанова Оболонського районного суду м. Києва від 09 січня 2025 року у справі № 756/7910/24. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/124306329> (дата звернення: 23.12.2025).
12. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання дотримання розумних строків розгляду судами цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення» від 17 жовтня 2014 року № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011740-14#Text> (дата звернення: 23.12.2025).
13. Постанова Ярмолинецького районного суду Хмельницької області від 16 вересня 2021 року у справі № 689/1847/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99881591> (дата звернення: 23.12.2025).
14. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Бантиш та інші проти України» («Bantysh and Others v. Ukraine») від 06 жовтня 2022 року (заява № 13063/18 та 3 інші заяви). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-219783%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-219783%22]}) (дата звернення: 23.12.2025).

16. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Ірландія проти Сполученого Королівства» («Ireland v. the United Kingdom») від 18 січня 1978 року (заява № 5310/71). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57506%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57506%22]}) (дата звернення: 23.12.2025).

17. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Малофеева проти росії» («Malofeyeva v. russia») від 30 травня 2013 року (заява № 36673/04). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-119970%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-119970%22]}) (дата звернення: 23.12.2025).

18. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Михайлова проти України» («MikhaILOva v. Ukraine») від 06 березня 2018 року (заява № 10644/08). URL: <https://hudoc.echr.coe.int/rus?i=001-181381> (дата звернення: 23.12.2025).

19. Ткачук О. С. Класифікація елементів права на справедливий суд: національна теорія та практика Європейського Суду з прав людини. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 1. С. 71-77.

20. Узагальнення судової практики застосування судами України законодавства про відповідальність за адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (ст.ст.212-7 – 212-21 КУпАП) та злочини проти виборчих прав і свобод (ст.ст.157-160 КК України). URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/file/sud1590/News/Zlochiny_protiv_vyborchih_prav.pdf (дата звернення: 23.12.2025).

21. Хотинська-Нор О.З. «Безсторонність суду» як стандарт справедливого правосуддя: практика ЄСПЛ і перспективи розвитку в Україні. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2021. № 3 (118). С. 122-127.

22. Ювиця Ю.О. Принципи незалежності та безсторонності суду в цивільному судочинстві України: історія виникнення та становлення. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. №2. С. 79-84.

Дата першого надходження рукопису до видання: 26.11.2025
Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 12.12.2025
Дата публікації: 31.12.2025