

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2025.3.32>**А. В. Смітюх**

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільно-правових дисциплін
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
ORCID: [orcid.org/ 0000 0002 4778 4143](https://orcid.org/0000-0002-4778-4143)

В. В. Борщенко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
ORCID: orcid.org/0000-0001-9819-092X

А. В. Левенець

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права та правосуддя
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова
ORCID: orcid.org/0000-0002-1941-513X

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ РІВНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

В статті розкрито особливості правового забезпечення принципу рівності в адміністративному провадженні. Наголошено, що принцип рівності має безліч аспектів своєї реалізації та інтерпретації у сфері права, але найбільшу роль і значення принцип рівності відіграє в несудових (процедурних) та судових провадженнях (судових процесах). З'ясовано, що на відміну від всіх інших судових процесів, адміністративне судочинство до сих пір регламентується адміністративним процесуальним правом, яке більшістю адміністративістами характеризується як підгалузь адміністративного права, а саме адміністративне право є синтезом матеріальних, процедурних та процесуальних адміністративно-правових норм. Відповідно, адміністративне процесуальне право вимушене узгоджувати свій категоріальний апарат із матеріальним та процедурним адміністративним правом, що породжує багато протиріч в середині адміністративного права. Такою компромісною категорією в адміністративному праві стало поняття «адміністративне провадження», яке на загальнотеоретичному рівні адміністративного права допомагає розглядати специфіку розгляду та вирішення адміністративних справ (в широкому розумінні) за правилами, які передбачені нормами адміністративного процедурного та адміністративного процесуального законодавств. Зроблено висновок, що поняття «адміністративне провадження» може бути: 1) терміном адміністративного законодавства та відповідно по різному трактуватись в різних нормативно-правових актах; 2) категорією адміністративного права, в якій узагальнено всі прояви даного явища в правовій дійсності. Доведено, що в адміністративному праві можна сьогодні виділити три основні види адміністративних проваджень – адміністративна процедура, провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство. Всі вони мають свої особливості щодо забезпечення реалізації принципу рівності перед законом, втім аналіз чинного адміністративного законодавства показує, що жоден нормативно-правовий акт, який передбачає засади здійснення адміністративного провадження, не дає повного визначення змісту принципу рівності перед законом, а обмежується лише характеристикою окремих його проявів у реальному житті.

Ключові слова: принципи процесу, принцип рівності перед законом, судочинство, судове провадження, адміністративне провадження, адміністративна процедура, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративне судочинство.

Вступ. Принцип рівності має безліч аспектів своєї реалізації та інтерпретації у сфері права. Зокрема, Конституція України звертає увагу на необхідність дотримання усіма суб'єктами права власності рівності перед законом [1], Сімейний кодекс України закріплює рівність прав і обов'язків жінки та чоловіка у сімейних відносинах [2], Житловий кодекс України декларує рівність права користування жилим приміщенням всіма членами сім'ї, які проживають разом у житлово-будівельному кооперативі [3] тощо. Але найбільшу роль і значення принцип рівності відіграє в несудових (процедурних) та судових провадженнях (судових процесах). До несудових проваджень можна віднести, наприклад, адміністративну процедуру. До судових же процесів відносяться такі традиційні процеси як кримінальний, цивільний, адміністративний і ін. Кодифіковані процесуально-правові акти акцентують увагу на необхідності дотримання принципу рівності у відповідних судових провадженнях, зокрема:

– Кримінальний процесуальний кодекс України закріплює принцип рівності перед законом і судом [4, ст. 7];

– Цивільний процесуальний кодекс України та Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) передбачають принцип «поваги до честі і гідності, рівності усіх учасників судового процесу перед законом та судом» [5, ст. 2; 6, ст. 2].

Втім, на відміну від всіх інших судових процесів, які мають самостійні процесуальні галузі в системі права України (кримінальне процесуальне право, цивільне процесуальне право) та самостійні наукові напрями дослідження проблем теоретичного і практичного характеру (наука кримінального процесуального права, наука цивільного процесуального права), адміністративне судочинство до сих пір регламентується адміністративним процесуальним правом, яке більшістю адміністративістами характеризується як частина (підгалузь, правовий інститут) адміністративного права, та отримує наукове обґрунтування від такого наукового напрямку як «адміністративне право і процес», тобто об'єднуючи в собі дослідження

матеріальних, процедурних та процесуальних адміністративно-правових явищ. Відповідно, якщо кримінальне процесуальне право і цивільне процесуальне право розробляють свій категоріальний апарат, який використовують в науковій, законодавчій та правозастосовній діяльності, і лише іноді узгоджують його із загальними підходами в теорії держави і права чи теорії процесуального права, то адміністративне процесуальне право вимушене узгоджувати свій категоріальний апарат із матеріальним та процедурним адміністративним правом, що породжує багато протиріч в середині адміністративного права. Наприклад, КАС України визначає судовий процес як «правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства» [6, ст. 2], в той же час Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачає можливість розгляду справ про адміністративні правопорушення «районними, районними у місті, міськими чи міськрайонними судами (суддями)» [7, ст. 221]. Виникає доречне питання – чи можна «судовим процесом» іменувати розгляд судами справ про адміністративні правопорушення?

Наука адміністративного права, маючи такі і подібні теоретичні нестыковки в категоріальному апараті, почала шукати компромісні формулювання, які б допомагали обійти категоричності у змістовному наповненні понять та на теоретичному рівні об'єднати проблематику в матеріальній, процедурній і процесуальній її частинах. Такою компромісною категорією стало поняття «адміністративне провадження», яке на загальнотеоретичному рівні адміністративного права допомагає розглядати специфіку розгляду та вирішення адміністративних справ (в широкому розумінні) за правилами, які передбачені нормами адміністративного процедурного та адміністративного процесуального законодавств.

Більш того, Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює, що рівність перед законом є одним із принципів адміністративної процедури [8, ст. 4], а поняття «адміністративне провадження» визначається як «сукупність процедур-

них дій, що вчиняються адміністративним органом, і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення справи, що завершується прийняттям і, в необхідних випадках, виконанням адміністративного акта» [8, ст. 2].

У зв'язку із цим, перш ніж розкрити особливості забезпечення принципу рівності в адміністративному провадженні, виникає потреба визначення змісту поняття «адміністративне провадження», яке має безліч наукових підходів та набуло в науковій літературі величезну кількість значень [9; 10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративні провадження як категорія адміністративного права, а також принцип рівності перед законом розкривалися в публікаціях таких науковців як О. Кузьменко, М. Міхеєв, О. Миколенко, М. Орзіх, В. Погорілко, П. Рабінювич, Ю. Тодика і ін. Втім, особливості реформування адміністративного права та еволюція його категоріального апарату потребують перегляду як самого принципу рівності перед законом, так і сфер його адміністративно-правової реалізації.

Метою статті є розкриття особливостей правового забезпечення принципу рівності в адміністративному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Одним із перших, хто звернув увагу на проблеми категоріального апарату адміністративного права з точки зору неузгодженості між собою понять, які використовуються науковцями в матеріальній, процедурній та процесуальній його частинах, був О.І. Миколенко. Зокрема, вчений підкреслює, що визначення поняття «адміністративне провадження» дозволить «уявити та пояснити положення чинного законодавства для досягнення цілей правотворчої та правозастосовної діяльності» [10, с. 42]. Наприклад, чинний Закон України «Про адміністративну процедуру» [8] дає визначення адміністративного провадження, але наділяє його лише тим змістом, який важливий для розуміння положень нормативно-правового акту та виконання його вимог. Більш того, сам нормативно-правовий акт наголошує, що в ньому визначаються терміни лише в тому змісті і значенні, які є необхідними

для розуміння та виконання його положень [8, ст. 2]. Зрозуміло, що в такому значенні використовувати поняття «адміністративне провадження» не можливо, наприклад, в межах адміністративного процесуального права. Тобто, визначення, які іноді пропонуються в нормативно-правових актах, не завжди мають статус категорій адміністративного права. Ці визначення виконують в основному інформативну та роз'яснювальну роль для суб'єктів, які виконують вимоги чи застосовують норми правового акту. Теорія адміністративного права може ними керуватись, якщо пояснює особливості реалізації норм конкретного нормативно-правового акту, але теоретики-юристи, як правило, використовують поняття, що належать до категоріального апарату адміністративного права та які позбавлені протиріч в змістовному наповненні.

Тому поняття «адміністративне провадження» може бути:

- терміном адміністративного законодавства та відповідно по різному трактуватись в різних нормативно-правових актах;

- категорією адміністративного права, в якій узагальнено всі прояви даного явища в правовій дійсності.

Далі О.І. Миколенко стверджує, що «кожне адміністративне провадження характеризується своєю певною кількістю стадій, серед яких можна виділити обов'язкові і факультативні стадії» [10, с. 42]. Наприклад, якщо уявити, що адміністративна процедура, провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство є трьома видами адміністративного провадження, то кожне із них буде мати свою структуру, тобто набір обов'язкових і факультативних стадій. З одного боку, це дасть можливість дати узагальнену характеристику всім трьом адміністративним провадженням, а з іншого, визначити відмінні особливості кожного із них. При цьому, О.І. Миколенко не тільки акцентує увагу на необхідності узагальнюючого трактування поняття «адміністративне провадження», а й пропонує методологію визначення відмінностей одного адміністративного провадження від іншого. Так,

вчений зазначає: «Кожне адміністративне провадження специфічне, а тому процес виділення в межах адміністративного провадження стадій повинен відбуватися за певними критеріями, а саме враховувати 1) наявність стратегічних цілей і задач, які досягаються і розв'язуються в ході даного провадження групою процедурних дій, 2) присутність відповідного процедурного (процесуального) оформлення документів, 3) законодавче закріплення специфічного кола учасників та об'єм їх процедурних (процесуальних) прав і обов'язків» [10, с. 42]. Дійсно, за цими критеріями можна виділити особливості правового забезпечення різних видів адміністративних проваджень, наприклад:

1) цілі і задачі адміністративного провадження чітко прописані в ст. 1 і 245 КУпАП, ст. 2 КАС України і, на жаль, дещо розмито закріплені в преамбулі Закону України «Про адміністративну процедуру» [8];

2) вимоги до змісту і оформлення документів адміністративного провадження закріплені в статтями 256, 257-1, 258, 283 і 284 КУпАП, статтями 159, 160, 166, 167, 178, 241, 246, 248 КАС України і статтями 39, 40, 68, 70, 71 Закону України «Про адміністративну процедуру» [8];

3) коло учасників адміністративного провадження та об'єм їх прав і обов'язків в межах адміністративного провадження регламентується положеннями статтями 268 – 274 КУпАП, статтями 42 – 71 КАС України і статтями 27 – 32 Закону України «Про адміністративну процедуру» [8].

Поняття «адміністративне провадження» використовується М. В. Міхеєвим і М. В. Міхеєвим як об'єднуюча категорія для конфліктних і неконфліктних проваджень в адміністративному праві [9, с. 54-60]. Зокрема вчені вважають, що адміністративна процедура щодо надання адміністративних послуг є неконфліктним адміністративним провадженням, а провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство – конфліктним адміністративним провадженням. Основна причина поділу адміністративних проваджень в науковій літературі на конфліктні і неконфліктні це невизначеність статусу провадження

в справах про адміністративні правопорушення, адже:

– це провадження здійснюється в тому числі і судами, але не відповідає всім вимогам «судового провадження»;

– в одних наукових працях дане провадження характеризується як процесуальне провадження, тоді як в інших – як процедурне провадження.

Єдиним же критерієм класифікації адміністративних проваджень, який не викликає жодних заперечень з боку наукової спільноти, є наявність чи відсутність конфлікту як фактичної підстави для порушення адміністративного провадження. Відповідно, адміністративна процедура – неконфліктне провадження, а провадження в справах про адміністративні правопорушення і адміністративне судочинство – конфліктні провадження.

Отже, в адміністративному праві можна сьогодні виділити три основні види адміністративних проваджень – адміністративна процедура, провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративне судочинство. Всі вони мають свої особливості щодо забезпечення реалізації принципу рівності перед законом.

Вище вже зазначалося, що Закон України «Про адміністративну процедуру» закріплює принцип рівності перед законом [8, ст. 4], а КАС України – принцип рівності усіх учасників судового процесу перед законом та судом [6, ст. 2]. Втім, такий принцип відсутній у положеннях чинного КУпАП. На нашу думку, це суттєве упущення чинного кодифікованого акту України в сфері адміністративної відповідальності. Якщо ж звернутися до положень проекту КпАП, то в ньому серед принципів відповідальності за адміністративні проступки вже називається та розкривається зміст принципу рівності перед законом [11]. У зв'язку із тим, що КпАП (як і чинний КУпАП) буде синтезом матеріальних та процедурно-процесуальних норм, важливо було б авторам проекту окремо визначити перелік «принципів відповідальності за адміністративні проступки», а окремо перелік «принципів провадження в справах про адміністративні проступки», адже це різні за змістом правові явища. Дивно, що автори КпАП

цієї прогалини не помітили. Відповідно, зміст принципу рівності перед законом в проєкті КпАП звівся до того, що фізичні особи притягуються до відповідальності на рівних умовах – незалежно від «раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, службового становища, мовних або інших ознак» [11]. Тоді як положення про рівність учасників адміністративного провадження в проєкті узагалі відсутні.

Трохи краще визначення змісту принципу рівності перед законом пропонується в Законі України «Про адміністративну процедуру» [8, ст. 4], адже в ній акцентується увага на тому, що адміністративне провадження здійснюється на засадах рівності перед законом усіх фізичних осіб, виходячи із конституційних вимог загального характеру (ст. 24 Конституції).

Положення КАС України взагалі замикають реалізацію принципу рівності перед законом тільки на учасниках адміністративного судочинства. Учасником адміністративного судочинства особа стає тільки з моменту порушення адміністративного провадження, до цього ж вона перебуває в статусі особи, що має право звертатися до адміністративного суду. Бажано було б на законодавчому рівні врахувати цей аспект та закріпити в положеннях КАС України специфіку реалізації принципу рівності перед законом, яка відбувається до порушення адміністративного провадження (принцип в таких випадках адресується особі, яка вправі звертатися до адміністративного суду, та судді адміністративного суду, який вирішує питання про відкриття провадження по адміністративній справі).

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити невтішний висновок – жоден нормативно-правовий акт, що передбачає засади здійснення адміністративного провадження, не дає повного визначення змісту принципу рівності перед законом, а обмежується лише характеристикою окремих його проявів у реальному житті.

На нашу думку, принцип рівності перед законом має два аспекти свого прояву: 1) до моменту порушення адміністративного провадження, коли діють положення ст. 24 Конституції України; 2) після порушення адміністративного провадження, коли принцип рівності проявляється в тому, що «не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного провадження». І ці два аспекти повинні мати належне правове забезпечення в нормативно-правових актах, які встановлюють правила здійснення адміністративної процедури, провадження в справах про адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства.

Список використаної літератури:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Сімейний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21-22. Ст. 135.
3. Житловий кодекс України. *Відомості Верховної Ради*. 1983. Додаток до № 28. Ст. 573.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88.
5. Цивільний процесуальний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
8. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 50.
9. Міхеєв М. В., Міхеєв М. В. Суб'єкти адміністративних проваджень в конфліктному та неконфліктному адміністративному провадженні. *Правова держава*. 2021. № 41. С. 54-60.
10. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : Монографія. Х. : Бурун Книга, 2010. 336 с.
11. Проект Кодексу про адміністративні проступки. *Веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507>

Smityukh A., Borshchenko V., Levenets A. Peculiarities of legal support of the principle of equality in administrative proceedings

The article reveals the features of the legal support of the principle of equality in administrative proceedings. It is emphasized that the principle of equality has many aspects of its implementation and interpretation in the field of law, but the greatest role and significance of the principle of equality plays in non-judicial (procedural) and judicial proceedings (trials). It is found that, unlike all other judicial processes, administrative proceedings are still regulated by administrative procedural law, which is characterized by most administrativeists as a sub-branch of administrative law, and administrative law itself is a synthesis of substantive, procedural and procedural administrative legal norms. Accordingly, administrative procedural law is forced to coordinate its categorical apparatus with substantive and procedural administrative law, which gives rise to many contradictions within administrative law. Such a compromise category in administrative law was the concept of "administrative proceedings", which at the general theoretical level of administrative law helps to consider the specifics of the consideration and resolution of administrative cases (in the broad sense) according to the rules provided for by the norms of administrative procedural and administrative procedural legislation. It is concluded that the concept of "administrative proceedings" can be: 1) a term of administrative legislation and, accordingly, interpreted differently in different regulatory legal acts; 2) a category of administrative law, which summarizes all manifestations of this phenomenon in legal reality. It is proved that in administrative law today three main types of administrative proceedings can be distinguished – administrative procedure, proceedings in cases of administrative offenses and administrative litigation. All of them have their own characteristics in ensuring the implementation of the principle of equality before the law, however, an analysis of the current administrative legislation shows that no regulatory legal act that provides for the principles of administrative proceedings provides a complete definition of the content of the principle of equality before the law, but is limited only to the characteristics of its individual manifestations in real life.

Key words: *principles of process, principle of equality before the law, judicial proceedings, judicial proceedings, administrative proceedings, administrative procedure, proceedings in cases of administrative offenses, administrative judicial proceedings.*

Дата першого надходження рукопису до видання: 20.10.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.11.2025

Дата публікації: 19.12.2025