



Верховний
Суд

НАЦІОНАЛЬНА ШКОЛА СУДДІВ УКРАЇНИ

Програма підготовки для підтримання
кваліфікації суддів апеляційних
адміністративних судів

7 квітня 2026 року

КРИТЕРІЇ ЕНГЕЛЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: МЕЖІ ЗАСТОСУВАННЯ СТАТТІ 6 КОНВЕНЦІЇ

Ян БЕРНАЗЮК

суддя Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду,
доктор юридичних наук, професор

ПЛАН

1. Практичне значення критеріїв Енгеля для адмінсудочинства
2. Критерії Енгеля: зміст і порядок застосування
3. Положення Конституції України та Конвенції
4. Підходи КСУ, Верховного Суду та ЄСПЛ
5. Процесуальні наслідки визнання провадження «кримінальним» у розумінні статті 6 Конвенції

ПОСТАНОВА ПЛЕНУМУ ВССУ ВІД 19 ГРУДНЯ 2014 РОКУ № 13 «ПРО ЗАСТОСУВАННЯ СУДАМИ МІЖНАРОДНИХ ДОГОВОРІВ УКРАЇНИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРАВОСУДДЯ»

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14#Text>

п. 13. Вирішуючи питання про те, як можна тлумачити поняття "кримінальне обвинувачення", ЄСПЛ виходить із таких критеріїв: 1) класифікація провадження згідно з національним законодавством; 2) природа злочину; 3) природа та рівень суворості покарання, яке загрожує особі (рішення у справах "Енгель та інші проти Нідерландів").

Виходячи з таких критеріїв, певні справи, зокрема про адмінправопорушення, де особі загрожує покарання у виді позбавлення свободи чи великий штраф, розглядатимуться ЄСПЛ як кримінальні та вимагатимуть застосування гарантій справедливості судового розгляду, викладених у статті 6 Конвенції.

Пов'язані питання

1. Критерії Енгеля (Engel's criteria)
2. Адміністративна та інші види юридичної відповідальності
3. Доступ до суду
4. Принципи рівності та змагальності, розумні строки
5. Формалізм
6. Суддівський розсуд (дискреція)
7. Заборона притягати двічі до одного виду відповідальності
8. Презумпція невинуватості
9. Пропорційність
10. Довіра до суду

ЗАСТОСОВНІСТЬ

Поняття «Критерії Енгеля» (станом на 07.04.2026) зустрічаються у 66 судових рішеннях Верховного Суду:

КАС ВС – 53 судових рішень, з яких 5 – окремі думки;

КГС ВС – 11,

ККС ВС – 2.

ЗАПИТАННЯ ДЛЯ ПЕРЕВІРКИ СПРАВИ НА ЗАСТОСОВНІСТЬ КРИТЕРІЯМ ЕНГЕЛЯ

1. Як кваліфікується діяння у національному праві?
2. Яка реальна природа правопорушення: каральна, превентивна, дисциплінарна, відновлювальна?
3. Яка суворість потенційної санкції?
4. Чи веде сукупність ознак до кримінальної спрямованості санкції у розумінні Конвенції?
5. Якщо так – які саме гарантії статті 6 мають бути посилено забезпечені?

ПРОЦЕСУАЛЬНІ НАСЛІДКИ ДЛЯ СУДУ

1. підвищений стандарт доказування;
2. детальна оцінка основних аргументів захисту;
3. неприпустиме фактичне перекладення тягара доведення на особу;
4. реальна можливість для особи бути вислуханою;
5. посилене мотивування судового рішення;
6. додаткові гарантії доступу до касаційного перегляду.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

СТАТТЯ 6.1 КОНВЕНЦІЇ Право на справедливий суд

Кожен має право на **справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку** незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього **кримінального обвинувачення**.

Судове рішення має бути проголошене публічно, а відступ від принципу публічності можливий лише у виняткових випадках, передбачених Конвенцією.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

СТАТТЯ 6.2-3

Мінімальні гарантії у справах кримінального характеру

Кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, **вважається невинуватим доти, доки його вину не буде доведено в законному порядку.**

Кожний обвинувачений має щонайменше такі права:

- бути **негайно і детально поінформованим** про характер і причини обвинувачення;
- мати **час і можливість, необхідні для підготовки захисту**;
- захищати себе особисто чи за допомогою захисника;
- допитувати свідків обвинувачення і вимагати виклику та допиту свідків захисту на тих самих умовах;
- безоплатно користуватися допомогою перекладача, якщо особа не розуміє мови суду.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

СТАТТЯ 7

Ніякого покарання без закону

Нікого не може бути визнано винним у вчиненні будь-якого кримінального правопорушення на підставі дії чи бездіяльності, яка **на час її вчинення не становила кримінального правопорушення** згідно з національним законом або міжнародним правом.

Так само **не може бути призначене суворіше покарання**, ніж те, що підлягало застосуванню на час вчинення відповідного правопорушення.

ЄВРОПЕЙСЬКА КОНВЕНЦІЯ З ПРАВ ЛЮДИНИ

ПРОТОКОЛ № 7

Статті 2 і 4: право на перегляд і *ne bis in idem*

Кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на **перегляд рішення судом вищої інстанції**. Здійснення цього права, включаючи підстави, на яких воно може бути реалізоване, регулюється законом.

Нікого не може бути **вдруге притягнуто до суду або покарано** в порядку кримінального провадження під юрисдикцією тієї самої держави за правопорушення, за яке його вже було остаточно виправдано або засуджено відповідно до закону і кримінального процесу цієї держави.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 58. Закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі, крім випадків, коли вони пом'якшують або скасовують відповідальність особи.

Ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 61.

Ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення.

Юридична відповідальність особи має індивідуальний характер.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 62.

Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено вирок суду.

Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину.

Обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях.

Усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 92.

Виключно законами України визначаються:

22) засади цивільно-правової **відповідальності**; діяння, які є **злочинами**, адміністративними або дисциплінарними **правопорушеннями**, та відповідальність за них.

(Офіційне тлумачення положення пункту 22 частини першої статті 92 див. в Рішенні Конституційного Суду № 7-рп/2001 від 30.05.2001)

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 124.

Правосуддя в Україні здійснюють виключно суди.

Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються.

Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У передбачених законом випадках суди розглядають також інші справи.

КОНСТИТУЦІЯ УКРАЇНИ

Стаття 129.

Основними засадами судочинства є:

- 1) рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом;
- 2) забезпечення доведеності вини;
- 3) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості;
- 5) забезпечення обвинуваченому права на захист;
- 6) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- 7) розумні строки розгляду справи судом;
- 8) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення

ПОСТАНОВА ВС ВІД 08.09.2023 У СПРАВІ № 640/21223/20

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113333324>

Верховний Суд розглянув касаційну скаргу ГУ ПФУ на ухвалу суду першої інстанції та постанову апеляційного адміністративного суду, якими визнано ГУ ПФУ таким, що не подало звіт про виконання рішення суду у цій справі без поважних причин та не підтвердило виконання рішення суду у повному обсязі, а також накладено на начальника ГУ ПФУ штраф у розмірі 50 000 гривень.

Переглядаючи ці рішення у касаційному порядку, Верховний Суд частково погодився з доводами скаржника та скасував оскаржувані судові рішення у частині, що стосується накладення штрафу на керівника ГУ ПФУ, в іншій частині залишив судові рішення без змін.

Верховний Суд зазначив, що статтею 382 КАС України чітко регламентовано порядок розгляду судами питання про накладення штрафу на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання рішення.

Так, відповідно до частини четвертої статті 382 КАС України питання про накладення штрафу вирішується за клопотанням позивача або за ініціативою судді у судовому засіданні з повідомленням сторін. Неприбуття у судові засідання сторін, які були належним чином повідомлені, не перешкоджає розгляду цього питання.

Водночас, у матеріалах справи відсутні докази того, що суд першої інстанції приймав рішення про призначення справи про накладення штрафу на начальника ГУ ПФУ до розгляду у судовому засіданні із повідомленням сторін або всі сторони подавали до суду клопотання про розгляд вказаного питання без їх участі.

ПОСТАНОВА ВС ВІД 08.09.2023 У СПРАВІ № 640/21223/20

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/113333324>

Верховний Суд також звернув увагу на необхідність врахування у цій справі напрацьованих ЄСПЛ критеріїв наявності звинувачень кримінального характеру, широко відомих як «критерії Енгеля» (рішення ЄСПЛ у справі «Engel and others v. Netherlands», заява № 5100/71), які передбачають необхідність врахування судами: кваліфікації правопорушення згідно з національним законодавством, характеру правопорушення та суворості покарання, якому обвинувачений ризикує бути підданий.

З огляду на зазначені критерії, а також вид та суворість покарання стосовно фізичної особи керівника ГУ ПФУ (штраф у розмірі 50 000 гривень), Суд вказав на необхідність застосування у такій категорії справ при визначенні виду та форми адміністративної відповідальності максимальних стандартів доказування, гарантуючи конституційні принципи рівності та змагальності.

РІШЕННЯ КСУ (ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ПОЛОЖЕНЬ ЧАСТИНИ ДРУГОЇ СТАТТІ 171-2 КАСУ) ВІД 08.04.2015 № 3-РП/2015

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15#Text>

Термін “кримінальне правопорушення” у статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції має автономне значення і охоплює суворі за своїми наслідками види адміністративних стягнень, зокрема адміністративний арешт та значні штрафи.

Адміністративні стягнення, які за ступенем суворості є співмірними з кримінальними покараннями, обмежують конституційні права особи так само істотно, як і кримінально-правові санкції.

Тому обмеження права на апеляційне оскарження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності є виправданим лише щодо незначних правопорушень, а в інших випадках особа повинна мати право на перегляд рішення судом вищої інстанції.

РІШЕННЯ КСУ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЧАСТИНИ ДЕСЯТОЇ СТАТТІ 294 КУпАП ВІД 21.07.2021 № 5-Р(ІІ)/2021

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text>

ЄСПЛ неодноразово наголошував на тому, що конвенційні поняття „кримінальне обвинувачення“, „кримінальне правопорушення“ мають „автономне значення“.

Тобто Суд щоразу відповідно до сформованих критеріїв самостійно визначає, чи належить те або інше діяння до кримінального правопорушення, чи не належить.

Критеріями того, чи має застосовуватися кримінальний аспект ст. 6 Конвенції, є:

- 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві (тобто з'ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: злочин, адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо);
- 2) природа правопорушення;
- 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи.

РІШЕННЯ КСУ ЩОДО КОНСТИТУЦІЙНОСТІ ЧАСТИНИ ШОСТОЇ СТАТТІ 481 МИТНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ВІД 06.09.2023 № 6-Р(І)/2023

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-23#Text>

Санкція за порушення митних правил має бути домірною та достатньою для запобігання вчиненню правопорушень правопорушником та іншими особами.

Коли це є об'єктивно виправданим, орган, що розглядає справу про порушення митних правил, повинен мати дискрецію щодо виду та/або розміру адміністративного стягнення, що забезпечує індивідуалізацію відповідальності залежно від обставин справи.

Міра адміністративної відповідальності має досягати легітимної мети захисту митних інтересів та безпеки України, але при цьому бути пропорційною правопорушенню і забезпечувати мінімальне втручання у конституційні права особи, зокрема право власності.

РІШЕННЯ ЄСПЛ У СПРАВІ «ENGEL AND OTHERS V. THE NETHERLANDS» (№ 5100/71)

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-57479%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-57479%22]})

ЄСПЛ сформулював три критерії для визначення, чи має провадження “кримінальний” характер за статтею 6 Конвенції:

1. класифікація правопорушення у національному праві;
2. характер самого правопорушення (чи воно має загальнообов’язковий і каральний зміст);
3. характер і суворість санкції, що може бути застосована.

Навіть якщо держава формально називає діяння адміністративним чи дисциплінарним, Суд може визнати його кримінальним за суттю.

РІШЕННЯ ЄСПЛ «СИТНИК ПРОТИ УКРАЇНИ» (SYTNYK V. UKRAINE), ЗАЯВА № 16497/20

[https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-242999%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-242999%22]})

ЄСПЛ визнав, що:

1. провадження за ст. 172-5 КУпАП (порушення обмежень щодо подарунків) має “кримінальний характер” у розумінні Конвенції;
2. суди не були неупередженими і не надали оцінки доказам захисту;
3. серйозні недоліки цього провадження: нерозгляд ключових аргументів захисту, ігнорування показань свідків захисту та свавільний розподіл тягара доведення — позбавили заявника реальної можливості ефективно заперечити обвинувачення.
4. кумулятивно було встановлено порушення ст. 6, 8 і 18 Конвенції.

РІШЕННЯ ЄСПЛ «НАДТОЧІЙ ПРОТИ УКРАЇНИ» (ЗАЯВА № 7460/03)

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404#Text

Для вирішення питання, чи йдеться про “кримінальне обвинувачення”, Суд звертається до трьох альтернативних критеріїв, закріплених у його практиці, починаючи зі справи «Енгель та інші проти Нідерландів».

Хоча основною метою Митного кодексу є регулювання економічних питань, його положення про порушення митних правил поширюються на всіх громадян, які перетинають кордон, і передбачають санкції у вигляді штрафу та конфіскації, що мають каральний і стримувальний характер.

Отже, митні адміністративні правопорушення у цій справі мають ознаки, притаманні “кримінальному обвинуваченню”, а тому повністю підпадають під гарантії статті 6 Конвенції.

РІШЕННЯ ЄСПЛ «ПОЛЯХ ТА ІНШІ ПРОТИ УКРАЇНИ» (ЗАЯВА № 58812/15)

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_e71#Text

У пп. 151–158 цього рішення Суд перевірів, чи мають люстраційні заходи за Законом «Про очищення влади» кримінальний характер у конвенційному розумінні.

Суд дійшов висновку, що такі заходи не становлять кримінального покарання, а тому не підпадають під дію статті 7 Конвенції як гарантії незворотності кримінального закону.

Це рішення показує, що для конвенційної кваліфікації вирішальним є не назва заходу у національному праві, а його реальна правова природа та зміст.

РІШЕННЯ ЄСПЛ «ХРИСТОВ ПРОТИ УКРАЇНИ» (ЗАЯВА № 24465/04)

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_443#Text

Хоча це провадження за національним правом кваліфікувалося як адміністративне, фактично воно мало кримінальний характер, якщо враховувати характер вчиненого правопорушення та призначене за нього стягнення.

Санкція у цій справі була явно спрямована не лише на реагування на порушення, а й на покарання особи та запобігання вчиненню правопорушень у майбутньому.

Тому до такого провадження підлягають застосуванню гарантії статті 6 Конвенції, попри його формальне визначення у внутрішньому праві як адміністративного.

ВИСНОВКИ

Формальна адміністративна класифікація провадження не є вирішальною: для Конвенції вирішує реальна правова природа відповідальності.

Практика ЄСПЛ, починаючи з підходу у справі «Енгель та інші проти Нідерландів» і далі в українських справах, показує, що назва “адміністративне правопорушення” не гарантує автоматичного звуження процесуальних гарантій. Якщо правопорушення має загальний характер, норма звернена до широкого кола осіб, а санкція є каральною та стримувальною, провадження може підпадати під кримінальний аспект статті 6 Конвенції. Саме тому для українського судді першочергове значення має аналіз сутності справи.

ВИСНОВКИ

Чим суворіша адміністративна санкція, тим вищими мають бути вимоги до процесуальних гарантій, мотивування і судового контролю.

Практика КСУ визнає, що адміністративний арешт, значні штрафи, конфіскація та інші істотні обмеження прав можуть бути співмірними з кримінальними покараннями за своїми наслідками.

Це не означає, що кожна така справа автоматично стає кримінальною, але означає, що держава не може обходитися спрощеним або формальним процесом.

У таких справах суд має посилено перевіряти пропорційність санкції, індивідуалізацію відповідальності, якість доказів і повноту судового перегляду.

ВИСНОВКИ

Якщо адміністративне провадження за своєю суттю є кримінальним у розумінні Конвенції, то до нього мають застосовуватися повноцінні гарантії статті 6.

Це означає:

1. реальну, а не номінальну змагальність;
2. справжню безсторонність суду;
3. неприпустимість свавільного розподілу тягаря доведення;
4. обов'язок суду реагувати на ключові аргументи захисту;
5. чесну оцінку всіх доказів.

ВИСНОВКИ

Автономний підхід Конвенції працює не лише “на розширення”, а й “на відмежування”: не кожен суворий публічно-правовий захід є кримінальним покаранням.

У справі «Полях та інші проти України» ЄСПЛ не визнав люстраційні заходи кримінальним покаранням у розумінні статті 7 Конвенції.

Отже, Критерії Енгеля — це не механізм автоматичного визнання кримінальним будь-якого публічно-правового втручання, а інструмент ретельного розмежування.

ВИСНОВКИ

Для українського судді критерії Енгеля мають перетворитися з теоретичної схеми на практичний алгоритм перевірки справедливості провадження.

У кожній справі про адміністративне правопорушення із суттєвою санкцією слід поставити собі щонайменше п'ять запитань:

1. яке справжнє призначення санкції;
2. наскільки вона сувора;
3. чи не має вона карального ефекту;
4. чи забезпечено індивідуалізацію відповідальності;
5. чи відповідає процес стандартам кримінального аспекту статті 6 Конвенції.

Додаткові джерела

1. Берназюк Ян. Адміністративний суд: конституційний статус, завдання та місце в системі судоустрою України // Слово Національної школи суддів України. – 2023, № 2(43) 2023, С. 28-46. http://slovo.nsj.gov.ua/images/pdf/2023_2_43/slovo02-23.pdf
2. Берназюк Ян. Ефективний захист прав особи в адміністративному судочинстві як основа довіри до правосуддя: критерії, межі та особливості досягнення
https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2023_prezent/presentation_bernaziuk_effectivenii_zahist.pdf
3. Берназюк Ян. Окрема ухвала суду як особливий вид процесуального рішення <https://constitutionalist.com.ua/okrema-ukhvala-sudu-iak-osoblyvyj-vyd-protseualnoho-rishennia-2>
4. Берназюк Ян. Межі розгляду адміністративними судами вимог позову, апеляційної чи касаційної скарг в аспекті забезпечення ефективності правосуддя // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2022. – Серія Право. – Випуск 70, С. 272-282.
<http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/258232/255053>
5. Берназюк Ян. Європейські стандарти реалізації права особи на доступ до правосуддя в аспекті можливості касаційного (третього) перегляду справи <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1057874>
6. Берназюк Ян. Адміністративна юрисдикція як ефективний механізм захисту прав особи // Адміністративне судочинство України питання теорії і практики (з нагоди 20-річчя ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України): монографія / редкол.: М.І. Смокович (голова). Київ: Компанія ВАІТЕ, 2025, 626 с. – С. 212-222. <https://constitutionalist.com.ua/administratyvna-iurysdyktsiia-iak-efektyvnyj-mekhanizm-zakhystu-prav-osoby>
7. Берназюк Ян. Практика Верховного Суду в аспекті застосування положень Кодексу України про адміністративні правопорушення https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/2024_prezent/prez_administrative_offense_15_05_2024.pdf
8. Берназюк Ян. КУпАП у практиці Верховного Суду: основні підходи та правові позиції https://court.gov.ua/storage/portal/supreme/prezentacii_2025/146_%20Supreme_Court_Practice_under_Administrative_Offenses_Code_bernaziuk.pdf



Верховний
Суд

Дякую за увагу!