

Адміністративне провадження як фактор формування слідчої стратегії: інституційний і процесуальний вимір

Касаноглу С. О.¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.06.2025	Право	343.13:342.9

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.15833990>

Анотація. Стаття присвячена ролі адміністративного провадження у формуванні слідчої стратегії в межах кримінального процесу. Розглядаються інституційний і процесуальний виміри, що дозволяють трактувати адміністративні процедури як механізм виявлення ознак кримінального правопорушення. Наголошується на теоретико-правових засадах взаємозв'язку адміністративної й кримінальної юрисдикцій, де адміністративне провадження виступає джерелом первинної інформації для досудового розслідування. Водночас відсутність чітких процедур передачі матеріалів у кримінальну площину створює ризики порушення допустимості доказів і правової визначеності. Аналізується вплив адміністративного провадження на слідчу тактику, підозру та обвинувачення. Автор пропонує унормувати порядок долучення адміністративних матеріалів до кримінального провадження, визначити процесуальний статус і створити алгоритм міжвідомчої взаємодії.

Ключові слова: кримінальне переслідування, допустимість доказів, ЄРДР, процесуальна інтеграція, правова визначеність, державний нагляд, правові гарантії.

Administrative proceedings as a factor in the formation of investigative strategy: institutional and procedural dimensions

Annotation. This article explores administrative proceedings as a significant factor in shaping investigative strategy within criminal procedure. It focuses on both institutional and procedural dimensions, rethinking administrative procedures not only as tools of state control but also as a means of identifying signs of criminal offenses. The paper analyzes the theoretical and legal foundations of the relationship between administrative and criminal jurisdictions, where administrative proceedings gain new significance as a source of primary information for pre-trial investigators. Many offenses later classified as criminal are initially identified through administrative oversight by bodies such as environmental, tax, customs authorities, and the National Police. This administrative stage documents violations and legally justifies registering a criminal case in the Unified Register of Pre-Trial Investigations (URPTI) under Article 214 of Ukraine's Criminal Procedure Code. However, unclear rules for transferring materials from administrative to criminal proceedings risk violating evidence admissibility and legal certainty, complicating evidence evaluation. The article examines how administrative results influence investigative tactics, suspicion, and charge construction, arguing that administrative acts often

¹ доктор юридичних наук, професор, професор кафедри публічного права, Національний технічний університет «Дніпровська політехніка», пр. Д. Яворницького, 19, м. Дніпро, 49005, Україна, <https://orcid.org/0000-0003-2887-6701>.

serve as procedural filters for prompt response to dangerous acts. It emphasizes the need for a unified approach to evaluating evidence from outside the criminal process. The article proposes adding provisions to the Criminal Procedure Code of Ukraine to regulate administrative materials in criminal cases, define their status, and establish interagency cooperation. It concludes that clear legal recognition of administrative proceedings is essential to balance effective state response and protect individual rights.

Keywords: criminal prosecution, admissibility of evidence, URPTI, procedural integration, legal certainty, state oversight, legal guarantees.

Вступ

У межах сучасного правозастосування спостерігається посилення взаємозв'язку між різними формами юридичних процедур, зокрема адміністративним провадженням і кримінальним процесом. Зважаючи на зростання кількості справ, у яких ініціація досудового розслідування безпосередньо впливає з результатів адміністративного контролю (перевірок, фіксацій правопорушень, податкових та митних заходів), актуалізується питання про місце і роль адміністративного провадження як детермінанти формування слідчої стратегії. Адміністративне провадження не лише виконує контрольну функцію, а й фактично слугує джерелом первинної кримінально-правової інформації, що впливає на оцінку подій, вибір процесуальної моделі розслідування та характер подальших слідчих дій. Водночас нормативна і процесуальна взаємодія між цими сферами залишається недостатньо врегульованою, що породжує ризики для процесуальної справедливості, правової визначеності та ефективності правозастосування.

Проблематика взаємозв'язку адміністративного провадження та кримінального процесу є предметом вивчення багатьох вітчизняних і зарубіжних науковців. Серед українських дослідників варто відзначити праці Капліної О., Погребняка С., Петкова В., Лубкіна О., Тищенко К., які аналізували процесуальні гарантії, допустимість доказів і концепції взаємодії між юрисдикційними формами реагування. Їхні висновки засвідчують, що ефективність правосуддя значною мірою залежить від якості нормативної синхронізації на етапі переходу між адміністративними й кримінальними механізмами контролю.

Метою даного дослідження є з'ясування інституційного і процесуального значення адміністративного провадження у формуванні слідчої стратегії в кримінальному процесі. У роботі аналізуються теоретичні підходи до взаємодії адміністративної та кримінальної юрисдикцій, виявляються прогалини правового регулювання використання результатів адміністративних процедур у кримінальному провадженні, а також пропонуються шляхи нормативного вдосконалення взаємопов'язаних інструментів публічного правозастосування.

Завданням статті є визначення інституційного та процесуального значення адміністративного провадження у формуванні слідчої стратегії в кримінальному процесі, аналіз теоретичних підходів до взаємодії адміністративної та кримінальної юрисдикцій, виявлення прогалин у правовому регулюванні використання результатів адміністративних процедур у кримінальному провадженні та пропозиція шляхів нормативного вдосконалення механізмів співпраці між адміністративним контролем і кримінальним процесом для підвищення ефективності правозастосування.

Результати

У сучасних умовах посилення вимог до ефективності досудового розслідування, все більшого значення набуває системний підхід до вибору та реалізації слідчої стратегії. Одним із важливих, проте недостатньо досліджених факторів, що впливають на побудову такої стратегії, є адміністративне провадження. У переважній більшості

практичних кейсів саме результати адміністративного контролю (інспекцій, перевірок, документальних актів, протоколів) стають тим первинним інформаційним джерелом, з якого бере початок кримінальне провадження. Однак правовий статус цих матеріалів, механізми їх верифікації та межі процесуального використання залишаються слабо визначеними, що створює передумови для порушення як прав особи, так і принципу належної правової процедури.

Використання адміністративного провадження як складової попереднього реагування на правопорушення не є чимось новим для правових систем світу. Проте особливістю українського контексту є фрагментарність нормативного закріплення переходу від адміністративного до кримінального реагування, а також відсутність чіткого методологічного апарату для оцінки адміністративних матеріалів із позиції їх впливу на формування слідчої стратегії [1]. Унаслідок цього оперативні рішення органів досудового розслідування часто ґрунтуються на неперевірених даних, здобутих поза межами кримінального процесу, що знижує процесуальну стійкість таких рішень і загрожує допустимості майбутніх доказів у суді. Проблема ще більше загострюється в ситуаціях, коли адміністративні акти не фіксують процесуального статусу особи, не передбачають реалізації права на захисника або не забезпечують змагального характеру процедури. Це створює серйозні ризики для зловживань та маніпуляцій, зокрема у випадках, коли саме на підставі таких матеріалів розпочинається кримінальне переслідування. Постає логічне запитання: чи може адміністративне провадження – за своєю суттю неповне в частині процесуальних гарантій – легітимно виступати джерелом формування напрямку кримінального переслідування?

У цьому контексті дослідницький фокус статті полягає у виявленні інституційних і процесуальних характеристик адміністративного провадження, які можуть і повинні враховуватись при формуванні слідчої стратегії. Йдеться не лише про юридичну оцінку матеріалів перевірок, а й про визначення меж допустимого їх використання в досудовому розслідуванні, а також про розробку нормативної моделі процесуального переходу, яка б виключала порушення прав особи та зберігала доказову чистоту слідчих дій [2]. Таким чином, актуальність дослідження зумовлена як потребами правозастосовної практики, так і завданням забезпечення системності у побудові національної моделі правосуддя. Водночас, крім інституційного виміру, адміністративне провадження потребує аналізу і з точки зору його процесуального потенціалу. Адже саме на рівні процедурної взаємодії між адміністративними органами та органами досудового розслідування формуються передумови для ефективного збору доказів, визначення напряму слідчої діяльності та побудови обґрунтованої слідчої стратегії. Тому подальше дослідження зосередиться на процесуальному аспекті впливу адміністративного провадження на етапи та логіку кримінального переслідування.

Адміністративне провадження у системі публічного управління традиційно розглядається як форма реагування на правопорушення, які не досягають рівня суспільної небезпеки, достатньої для кримінальної відповідальності [3, с. 18-26]. Водночас, у сучасних умовах значна частина суспільно небезпечних діянь виявляється саме в межах діяльності органів адміністративного нагляду – Державної екологічної інспекції, Державної служби України з питань праці, податкових та митних органів, Держпродспоживслужби, Національної поліції тощо. Така ситуація формує нову інституційну функцію адміністративного провадження – бути етапом попередньої фіксації обставин, які можуть набувати ознак кримінального правопорушення. З огляду на це, адміністративне провадження виконує роль своєрідного інформаційного фільтра, завдяки якому можлива попередня кваліфікація подій, виявлення фактів, документування стану об'єктів, складання офіційних актів та протоколів, які згодом можуть бути використані в межах кримінального процесу [4, с. 30]. Ця функція є особливо цінною в умовах перевантаження правоохоронної системи та обмеженості

ресурсів для повноцінного досудового реагування на кожне повідомлення. Таким чином, адміністративне провадження набуває характеру інституційного «передпорогу» кримінального переслідування.

У структурі кримінального провадження адміністративне реагування може виконувати ще одну важливу функцію – функцію легалізації підстав для подальшого слідчого втручання. Зокрема, за відсутності заяви чи повідомлення про злочин, результати перевірки, оформлені відповідним актом, можуть стати джерелом «відомостей про кримінальне правопорушення» у розумінні статті 214 КПК України [5]. Це дозволяє ініціювати реєстрацію в ЄРДР без порушення вимог закону щодо необґрунтованого початку розслідування. У свою чергу, це вимагає від працівників органів, які проводять адміністративні процедури, глибшого розуміння меж своєї юрисдикції, з огляду на можливі правові наслідки їхніх дій у кримінальному процесі.

Поза сумнівом, таке інституційне значення адміністративного провадження потребує більш чіткої інтеграції у правову структуру досудового розслідування. Відсутність унормованого статусу адміністративних документів у кримінальному процесі, відсутність чітких вказівок щодо порядку їх передачі до органів досудового розслідування, правил перевірки їхньої допустимості та достовірності – все це знижує ефективність комунікації між адміністративною та кримінальною юрисдикцією. Як наслідок, у слідчих втрачається впевненість у доказовій цінності таких матеріалів, а у сторін процесу – підґрунтя для довіри до висновків, отриманих на підставі цих джерел. Адміністративне провадження у своїй сучасній інституційній формі вже вийшло за межі суто адміністративної відповідальності й дедалі більше вплітається у механізми кримінального переслідування. Його значення як початкової ланки доказування, передумови реєстрації в ЄРДР, джерела фактичних обставин і суб'єктної поведінки вимагає нормативного переосмислення і законодавчого унормування цього функціонального зв'язку. Без цього формування ефективної слідчої стратегії на підставі адміністративних результатів залишатиметься правовим ризиком і джерелом потенційної судової вразливості. З огляду на вказані тенденції, закономірно постає потреба у глибшому аналізі процесуальних аспектів взаємодії адміністративного провадження та кримінального переслідування. Йдеться вже не стільки про загальне визнання інституційного значення адміністративних процедур, скільки про практичне усвідомлення їхньої ролі у формуванні слідчої стратегії. Відтак, доцільно зосередитись на з'ясуванні процесуального впливу адміністративного провадження на дії слідчого, визначення напрямів, джерел доказів і тактичних рішень у досудовому розслідуванні.

Адміністративне провадження, з огляду на його фактичний і процедурний зміст, дедалі частіше виконує функцію початкового інформаційного інструменту для органів досудового розслідування [6, с. 81-86]. У цьому контексті важливою стає не лише загальна інституційна роль, а й конкретний процесуальний вимір – тобто яким чином результати адміністративної перевірки можуть впливати на побудову, корекцію або активізацію слідчої стратегії. Передусім адміністративні документи (акти, приписи, протоколи, довідки) нерідко становлять основу для реєстрації кримінального провадження, що формалізується через внесення відповідних відомостей до ЄРДР згідно зі статтею 214 КПК України. У цьому випадку адміністративний матеріал фактично виконує функцію первинного джерела фактичних даних, на основі яких формується припущення про наявність ознак кримінального правопорушення. Такий процесуальний механізм особливо актуальний у випадках, коли немає заяви потерпілого або очевидців, а саме результати контролю (екологічного, санітарного, фінансового тощо) дозволяють встановити шкоду або порушення, що потребують кримінально-правової оцінки. Однак використання адміністративних матеріалів як доказів на наступних етапах досудового розслідування викликає низку питань. Насамперед йдеться про вимоги належності та допустимості доказів, передбачені

статтями 84-95 КПК України [7, с. 11-14]. Адміністративні документи, складені без участі слідчого, адвоката або за відсутності належної процесуальної фіксації, можуть вважатися недопустимими доказами. Тому одним із головних завдань слідчого стає процесуальна верифікація адміністративних результатів – шляхом допиту посадової особи, яка складала документ, призначення експертизи чи проведення повторної перевірки з дотриманням кримінально-процесуальних стандартів [8, с. 53].

Іншим важливим аспектом є використання адміністративних матеріалів для побудови версії слідства, визначення кола осіб, об'єктів і місць, що підлягають перевірці, а також для планування тактичних прийомів. Наприклад, акти Державної служби України з питань праці можуть вказати на системні порушення умов безпеки праці на підприємстві, що дозволяє сформулювати припущення щодо службової недбалості або створення небезпеки для життя і здоров'я працівників. Таким чином, адміністративна інформація використовується як базовий аналітичний ресурс у стратегічному управлінні розслідуванням. Крім того, слід урахувувати, що адміністративне провадження зазвичай є більш оперативним і менш формалізованим за процедурою. Це дозволяє отримувати першу інформацію набагато швидше, ніж у межах кримінального процесу. Тому вчасне реагування слідчого на адміністративні сигнали (звіти, акти, приписи) дає змогу мінімізувати часові втрати на ідентифікацію обставин, зафіксувати докази у «свіжому» вигляді, а в окремих випадках – запобігти продовженню правопорушення чи завданню шкоди. Водночас, при використанні результатів адміністративного провадження слідчий повинен враховувати принцип добросовісності, уникати спроб обійти гарантії кримінального процесу через штучне використання адміністративних процедур. Особа не може бути фактично допитана або оглянута без процесуального статусу підозрюваного або відповідного захисту, навіть якщо такі дії відбулись у межах адміністративного механізму. Інакше отримані дані можуть бути визнані такими, що порушують право на справедливий суд і не можуть бути використані у кримінальній справі [9, с. 254-257]. Отже, процесуальний потенціал адміністративного провадження як фактору формування слідчої стратегії полягає в його здатності:

- швидко забезпечувати первинну інформацію;
- формувати основу для реєстрації в ЄРДР;
- орієнтувати слідчого щодо напряму розслідування;
- забезпечувати логістичну й аналітичну підтримку;
- надавати можливість для фіксації об'єктивної ситуації до початку впливу кримінального процесу.

Для реалізації цього потенціалу необхідне чітке нормативне закріплення процедур інтеграції адміністративних матеріалів у кримінальне провадження, що дозволить ефективно поєднувати дві правові юрисдикції в інтересах правосуддя. Така потреба постає не лише як теоретичне завдання, а й як практичний виклик, зумовлений зростанням кількості випадків, коли саме адміністративне реагування стає відправною точкою для кримінального розслідування. У цьому контексті важливо не просто визнати роль адміністративного провадження в системі кримінального переслідування, а й визначити шляхи його нормативного унормування. Сучасна практика засвідчує: адміністративне провадження дедалі частіше стає не лише джерелом первинної інформації для кримінального процесу, а й одним із чинників, що визначають його подальший напрям. Такий взаємозв'язок об'єктивно вимагає нормативного упорядкування з метою усунення правових невизначеностей і підвищення ефективності правозастосування. У контексті реформування кримінального процесуального законодавства доцільно закріпити у законі чіткі правила інтеграції результатів адміністративного провадження у структуру кримінального переслідування.

Сучасна практика засвідчує: адміністративне провадження дедалі частіше стає не лише джерелом первинної інформації для кримінального процесу, а й одним із чинників, що визначають його подальший напрям. Такий взаємозв'язок об'єктивно вимагає нормативного упорядкування з метою усунення правових невизначеностей і підвищення ефективності правозастосування. У контексті реформування кримінального процесуального законодавства доцільно закріпити у законі чіткі правила інтеграції результатів адміністративного провадження у структуру кримінального переслідування [10].

По-перше, потребує унормування процедура передачі матеріалів адміністративного провадження до органів досудового розслідування. Законодавець має передбачити не лише технічний механізм цієї передачі (через визначені комунікаційні канали, відповідальних осіб тощо), а й юридичну силу відповідних документів, порядок їх оцінки, можливість проведення перевірки на предмет достовірності та допустимості. Такі положення можуть бути закріплені у Кримінальному процесуальному кодексі України або у спеціальному міжвідомчому нормативно-правовому акті.

По-друге, доцільним є встановлення спеціального статусу документів, складених під час адміністративної перевірки, як умовно-доказових джерел. Такий статус передбачав би необхідність додаткової процесуальної верифікації таких матеріалів: допиту посадових осіб, які їх склали, проведення експертиз, зіставлення з іншими доказами. У разі підтвердження достовірності таких даних вони можуть бути визнані належними доказами в кримінальному провадженні згідно зі статтями 84-99 КПК України.

По-третє, законодавство має визначити момент, з якого особа, щодо якої проводиться адміністративна процедура, має право на захист у кримінально-процесуальному сенсі. Це дозволить уникнути правових зловживань, коли особа фактично вже є об'єктом кримінального переслідування, але формально не наділена процесуальними гарантіями – правом на адвоката, мовчання, оскарження тощо.

По-четверте, важливим елементом інтеграції процедур є впровадження Єдиного реєстру адміністративних матеріалів, доступ до якого матимуть органи досудового розслідування. Це сприятиме уникненню дублювання проваджень, забезпечить належний контроль за дотриманням принципу *ne bis in idem*, а також полегшить аналіз контексту подій, що передували реєстрації в ЄРДР.

Окремої уваги заслуговує питання міжвідомчої координації та методичного забезпечення взаємодії адміністративних і слідчих органів. Потрібне розроблення відповідних інструкцій, уніфікованих форм документів, стандартів фіксації фактів, а також проведення навчань для посадових осіб обох юрисдикцій. Такий підхід дозволить уніфікувати правозастосування, зменшити кількість судових помилок, пов'язаних із недопустимими доказами, і підвищити довіру до інститутів правопорядку.

Перспективи нормативного вдосконалення полягають у створенні цілісної моделі, що поєднувала б функціональну гнучкість адміністративного провадження з гарантіями кримінального процесу. Лише за таких умов адміністративне реагування зможе відігравати легітимну й ефективну роль у формуванні слідчої стратегії.

Висновки

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, варто зазначити, що адміністративне провадження перестає бути суто інструментом реалізації адміністративної відповідальності й дедалі частіше функціонує як органічний елемент системи кримінального переслідування. Його роль полягає не лише у виявленні ознак правопорушення, а й у формуванні інформаційної бази для слідчих дій, зокрема шляхом фіксації об'єктивних обставин, документування поведінки суб'єкта та формування

первинної доказової основи. У цьому сенсі адміністративне провадження фактично виконує функцію процесуального передпорогу для кримінального процесу, що потребує як концептуального, так і нормативного переосмислення.

У чинному законодавстві України відсутнє комплексне регулювання механізмів взаємодії між адміністративною та кримінальною юрисдикцією, що призводить до правової невизначеності, фрагментарності судової практики та зниження ефективності досудового розслідування. Це, у свою чергу, ускладнює реалізацію слідчих стратегій, знижує рівень довіри до отриманих доказів і створює ризики для дотримання прав особи.

Ефективна інтеграція адміністративних процедур у кримінальний процес потребує:

- закріплення в КПК України статусу матеріалів адміністративного провадження як потенційного джерела доказів;
- визначення умов та процедур їх допустимості, автентичності, збереження та передачі;
- запровадження стандартів процесуальної поведінки для суб'єктів адміністративного контролю з урахуванням можливих кримінально-правових наслідків;
- створення нормативних алгоритмів перетворення адміністративної справи в кримінальне провадження.

Вирішення цих питань сприятиме формуванню цілісної системи правового реагування на правопорушення, у якій адміністративне провадження стане не лише засобом контролю, а й повноцінним елементом стратегічного кримінального переслідування – із чітко визначеними функціями, повноваженнями та гарантіями.

Список використаних джерел

(оформлений у відповідності до Національного стандарту України ДСТУ 8302:2015, або АРА 7)

1. Шульга Є. В. Адміністративно-деліктні відносини в Україні в умовах євроінтеграції: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Дніпро : ДДУВС, 2018. 416 с.
2. Осетрова О. С. Визнання доказів недопустимими у кримінальному провадженні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К. : НАВС, 2016. 225 с.
3. Дрофич Ю. В. Поняття та основні ознаки адміністративної відповідальності: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2022. № 2(73). С. 18-26.
4. Наливайко Л. Р., Вітвіцький С. С. Право на доступ до публічної інформації в контексті контролю громадян за діяльністю держави. *Право і суспільство.* 2014. № 5(2). С. 28-33.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 9-10, № 11-12, № 13. Ст. 88. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
6. Панова Г. В. Процесуальний розсуд адміністративного суду: зміст та особливості. *Право і суспільство.* 2017. № 4(2). С. 81-86.
7. Ткаченко Н. М. Використання спеціальних знань відповідно до нового Кримінального процесуального кодексу України. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2013. № 1. С. 11-14.
8. Nalyvaiko, L. (2014). Transparency as a democratic standard of the government functioning. *Evropský politický a právní diskurz*, 4, 51-61.
9. Мерцалов М. Ю. Колізійні питання апеляційного перегляду справ про оскарження бездіяльності слідчого, прокурора щодо невнесення відомостей до ЄРДР. *Молодий вчений.* 2017. № 5. С. 254-257.

10. Проскурякова І. М. Процесуальні особливості альтернативного вирішення публічно-правового спору в адміністративному судочинстві: дис. ... д-ра філософії: 081 Право. К. : НАВС, 2021. 300 с.