



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ

Р І Ш Е Н Н Я

КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням Уповноваженого
Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності
Конституції України (конституційності) положень
частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України
про адміністративні правопорушення**

м. К и ї в
23 листопада 2018 року
№ 10-р/2018

Справа № 1-12/2018(3911/15)

Велика палата Конституційного Суду України у складі суддів:

Шевчука Станіслава Володимировича – головуючого,
Головатого Сергія Петровича,
Городовенка Віктора Валентиновича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Завгородньої Ірини Миколаївни,
Запорожця Михайла Петровича,
Колісника Віктора Павловича,
Кривенка Віктора Васильовича,
Лемака Василя Васильовича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Мойсика Володимира Романовича,
Первомайського Олега Олексійовича,
Саса Сергія Володимировича,
Тупицького Олександра Миколайовича – доповідача,
Шаптали Наталі Костянтинівни,

розглянула на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень

частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Тупицького О.М., Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини Лутковську В.В., Постійного представника Верховної Ради України у Конституційному Суді України Селіванова А.О., представника Верховного Суду України Гриціва М.І., представника апеляційного суду міста Києва Васильєву М.А. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають положенням частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, прийнятого Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 року за № 8073–Х, (Відомості Верховної Ради УРСР, 1984 р., додаток до № 51, ст. 1122) зі змінами (далі – Кодекс).

Згідно із вказаними положеннями Кодексу постанови місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту набирають законної сили та виконуються негайно після їх винесення. Автор клопотання зазначає, що оспорювані положення Кодексу нівелюють ефективність апеляційного оскарження постанов місцевих загальних судів про застосування адміністративного арешту, оскільки „таке оскарження не гарантує ефективного відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини“ у разі постановлення судами першої інстанції „помилкових і неправосудних рішень“.

У процесі розгляду Конституційним Судом України цієї справи було прийнято Закон України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401–VIII, згідно з яким положення пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України щодо забезпечення апеляційного оскарження рішення суду, про невідповідність якому приписів частини першої статті 294, статті 326 Кодексу стверджує автор клопотання, зазнало змін та є пунктом 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Під час конституційного провадження було внесено зміни до оспорюваних положень Кодексу. Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб“ від 16 березня 2017 року № 1952–VIII частину першу статті 294 Кодексу після цифр „32“ доповнено словом та цифрами „або 32¹“, а назву та частину першу його статті 326 після слів „адміністративного арешту“ – словами „та арешту з утриманням на гауптвахті“. Законом України „Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів“ від 3 жовтня 2017 року № 2147–VIII у частині першій статті 294 Кодексу слова „а також постанов, прийнятих за результатами розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 185³ цього Кодексу“ виключено.

У зв'язку з цим Конституційний Суд України вважає за потрібне перевірити оспорювані норми Кодексу на відповідність зазначеному положенню Основного Закону України у новій редакції.

2. Вирішуючи порушене в конституційному поданні питання, Конституційний Суд України виходить з такого.

2.1. У Конституції України зазначено, що Україна є, зокрема, демократичною, правовою державою (стаття 1); людина, її життя і здоров'я,

честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а її головним обов'язком є утвердження і забезпечення прав і свобод людини; держава відповідає перед людиною за свою діяльність (стаття 3).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу, її норми є нормами прямої дії; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується (стаття 8 Основного Закону України).

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19 Конституції України).

Згідно з Основним Законом України конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані (частина друга статті 22); права і свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55).

Відповідно до пункту 14 частини першої статті 92 Конституції України виключно законами України визначаються, зокрема, судоустрій, судочинство та статус суддів.

До основних засад судочинства згідно з Конституцією України належать, у тому числі, забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення, а також обов'язковість судового рішення (пункти 8, 9 частини другої статті 129).

Основним Законом України встановлено, що суд ухвалює рішення іменем України; судові рішення є обов'язковим до виконання (частина перша статті 129¹); юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення (частина третя статті 124).

За юридичною позицією Конституційного Суду України право на судовий захист як вид державного захисту прав і свобод людини і громадянина передбачає і конкретні гарантії ефективного поновлення в правах шляхом здійснення правосуддя; відсутність такої можливості обмежує це право, яке за змістом частини другої статті 64 Конституції України не може бути обмежено навіть в умовах воєнного або надзвичайного стану (абзац п'ятнадцятий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 7 травня 2002 року № 8-рп/2002); правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах (абзац десятий пункту 9 мотивувальної частини Рішення від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003). Отже, право на судовий захист є гарантією реалізації інших конституційних прав і свобод, їх утвердження й захисту за допомогою правосуддя.

Відповідно до принципу верховенства права держава має запровадити таку процедуру апеляційного перегляду справ, яка забезпечувала б ефективність права на судовий захист на цій стадії судового провадження, зокрема давала б можливість відновлювати порушені права і свободи та максимально запобігати негативним індивідуальним наслідкам можливої судової помилки.

2.2. У главі 3 „Адміністративне стягнення“ Кодексу визначено юридичну природу адміністративного стягнення як міри відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, встановлено основні й додаткові види адміністративних стягнень, а також передбачено, що виключно суди повноважні призначати такі стягнення, як оплатне вилучення

предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті (статті 23, 25, 28, частини п'ята, шоста статті 30, статті 30¹, 31, 32, 32¹). Так, за статтею 32 Кодексу адміністративний арешт як найсуворіше з основних адміністративних стягнень призначає районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд (суддя) лише у виняткових випадках за окремі види адміністративних правопорушень на строк до п'ятнадцяти діб; його не можна застосовувати до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до дванадцяти років, а також до неповнолітніх осіб, до інвалідів першої і другої груп.

Призначення адміністративного арешту передбачено Кодексом за адміністративні правопорушення: у галузі охорони праці і здоров'я населення (частина перша статті 44); що посягають на власність (частини перша, друга статті 51); на транспорті, в галузях шляхового господарства і зв'язку (частина четверта статті 121, стаття 122⁴, частини друга, третя статті 123, стаття 130, частина четверта статті 140); що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (статті 173, 173², частина друга статті 173³, частина третя статті 178); що посягають на встановлений порядок управління (стаття 185, частина друга статті 185¹, частина друга статті 185³, стаття 185¹⁰, частина друга статті 187, стаття 204¹).

Встановлений Кодексом порядок відбування адміністративного арешту передбачає, що осіб, підданих такому арешту, тримають під вартою в місцях, визначених органами Національної поліції, та піддають особистому огляду, використовують на фізичних роботах без виплати заробітної плати за місцем постійної роботи за час перебування під адміністративним арештом (частина перша статті 327, частини перша, третя статті 328). Отже, застосування адміністративного арешту пов'язане з тимчасовим обмеженням низки конституційних прав і свобод людини і громадянина, зокрема

гарантованого частиною першою статті 29 Основного Закону України права на свободу та особисту недоторканність.

2.3. Згідно з частиною першою статті 294 Кодексу постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 або 32¹ Кодексу.

Водночас у Кодексі безпосередньо не встановлено моменту набрання законної сили постановою про застосування адміністративного стягнення, передбаченого статтею 32 Кодексу. Також у законодавчих актах України не визначено поняття набрання судовим рішенням законної сили, а містяться лише норми, з яких випливають деякі його сутнісні ознаки. Зокрема, в Конституції України передбачено, що у разі набрання законної сили певними судовими рішеннями повноваження народного депутата України, судді припиняються (пункт 2 частини другої, частина п'ята статті 81, пункти 3, 5 частини сьомої статті 126, пункти 4, 5 частини першої статті 149¹). За частиною другою статті 13 Закону України „Про судоустрій і статус суддів“ судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України; обов'язковість (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом. Імперативні приписи щодо обов'язковості до виконання судових рішень, які набрали законної сили, містяться й у всіх процесуальних кодексах України (частина перша статті 18 Цивільного процесуального кодексу України, частина перша статті 18 Господарського процесуального кодексу України, частина друга статті 14 Кодексу адміністративного судочинства України, частина друга статті 21 Кримінального процесуального кодексу України).

Отже, за змістом пункту 9 частини другої статті 129, частини першої статті 129¹ Конституції України у зв'язку з її пунктом 2 частини другої,

частиною п'ятою статті 81, пунктами 3, 5 частини сьомої статті 126, пунктами 4, 5 частини першої статті 149¹ набрання судовим рішенням законної сили є юридичною подією, з настанням якої виникають, змінюються чи припиняються певні правовідносини, а таке рішення набуває нових властивостей. Основною з цих властивостей є обов'язковість – сутнісна ознака судового рішення як акта правосуддя.

Встановлене частиною першою статті 294 Кодексу правило, за яким набрання законної сили постановою місцевого загального суду відбувається не раніше закінчення строку на її апеляційне оскарження, забезпечує юридичну визначеність і стабільність у суспільних правовідносинах, оскільки за частиною восьмою цієї статті така постанова може бути скасована чи змінена апеляційним судом. Порядок набуття обов'язковості постановою місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту є законодавчим винятком із цього правила.

У главі 25 Кодексу, яка містить основні положення щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, ці постанови поділяються на такі, що підлягають виконанню: з моменту їх винесення (частина перша статті 299); залежно від реалізації права на їх оскарження (частина друга статті 299). Існування причинного зв'язку між обов'язковістю судового рішення та його виконанням дає змогу визначити момент набрання законної сили постановою суду у справі про адміністративне правопорушення виходячи з її належності до одного з двох вказаних видів.

За статтею 326 Кодексу постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту та арешту з утриманням на гауптвахті виконується негайно після її винесення. Зі змісту цього припису та положення частини першої статті 294 Кодексу щодо постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 Кодексу, випливає, що постанови місцевого загального суду про

адміністративний арешт набирають законної сили в момент їх винесення та виконуються негайно.

2.4. Кодексом також передбачено процедуру реалізації конституційного права на апеляційний перегляд справ про адміністративні правопорушення, певні юридичні гарантії, процесуальні строки та юридичні наслідки такого перегляду (частина перша статті 285, частина друга статті 287, частини друга, третя, четверта, восьма статті 294, частина друга статті 296). Так, копія судової постанови вручається або надсилається особі, щодо якої її винесено, протягом трьох днів. Упродовж десяти днів з дня винесення постанови особа може подати апеляційну скаргу до місцевого суду, який у триденний строк надсилає цю скаргу разом із матеріалами справи до апеляційного суду. Суддя апеляційного суду має здійснити апеляційний перегляд справи протягом двадцяти днів з дня її надходження до суду. Розглянувши апеляційну скаргу, апеляційний суд може, зокрема, скасувати постанову та закрити провадження у справі. Скасування постанови про адміністративний арешт із закриттям справи про адміністративне правопорушення має наслідком відшкодування шкоди, заподіяної особі незаконним накладенням цього стягнення.

Порівняння процесуальних строків, передбачених Кодексом для реалізації права на апеляційне оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення, з тривалістю адміністративного арешту, встановленою статтею 32 Кодексу, дає підстави для висновку, що набрання законної сили постановою місцевого загального суду про застосування адміністративного арешту з моменту її винесення та негайне звернення її до виконання можуть призвести до того, що піддана такому арешту особа відбуде його повністю ще до перегляду справи апеляційним судом. Отже, у випадку незаконного застосування адміністративного арешту неможливо буде ні запобігти негативним індивідуальним наслідкам такої судової помилки, ні відновити в судовому порядку порушене право на свободу та особисту

недоторканність. Можна буде лише відшкодувати заподіяну таким порушенням шкоду, як це передбачено частиною другою статті 296 Кодексу.

Таким чином, оспорювані положення Кодексу фактично знижують ефективність судового захисту на стадії апеляційного перегляду справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт, чим звужують зміст прав, гарантованих частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55, пунктом 8 частини другої статті 129 Основного Закону України.

2.5. Конституційний Суд України зазначав, що звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням (абзац четвертий підпункту 5.2 пункту 5 мотивувальної частини Рішення від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Відповідно до частини першої статті 64 Конституції України конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України.

Згідно з юридичними позиціями Конституційного Суду України обмеження прав і свобод є допустимим виключно за умови, що таке обмеження є домірним (пропорційним) та суспільно необхідним (абзац шостий підпункту 3.3 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 19 жовтня 2009 року № 26-рп/2009); обмеження щодо реалізації конституційних прав і свобод не можуть бути свавільними та несправедливими, вони мають встановлюватися виключно Конституцією і законами України, переслідувати легітимну мету, бути обумовленими суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційними та обґрунтованими (абзац третій підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 1 червня 2016 року № 2-рп/2016).

Оцінюючи за вказаними критеріями встановлене оспорюваними положеннями Кодексу обмеження конституційних прав на судовий захист та

апеляційний перегляд справ про адміністративні правопорушення, за які призначено адміністративний арешт, Конституційний Суд України виходить з того, що цей вид адміністративного стягнення за суворістю подібний до встановленого статтею 60 Кримінального кодексу України покарання у виді арешту. Кожна з цих мір відповідальності пов'язана з тимчасовим обмеженням права на свободу та особисту недоторканність. До обмеження такого права призводить і застосування санкцій у вигляді громадських та виправних робіт (статті 30¹, 31 Кодексу, статті 56, 57 Кримінального кодексу України).

У статті 1 Кодексу вказано, що його завданнями є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів юридичних осіб, встановленого правопорядку, запобігання правопорушенням тощо. Подібними є завдання Кримінального кодексу України. Суспільні інтереси щодо виконання зазначених завдань забезпечуються не лише встановленням і реалізацією юридичної відповідальності за посягання на відповідні об'єкти права, а й дотриманням прав притягнутих до цієї відповідальності осіб. Так, публічні (суспільні) інтереси щодо невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення забезпечуються Конституцією України, зокрема, через обов'язковість судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129, частина перша статті 129¹ Конституції України), а індивідуальні права та інтереси – через можливість інстанційного оскарження такого рішення (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Справедливий баланс між суспільними інтересами та індивідуальними правами й інтересами полягає, в тому числі, у дотриманні конкретизованого процесуальним законом правила, за яким рішення місцевого загального суду про встановлення міри відповідальності за вчинення правопорушення набирає законної сили та звертається до виконання після закінчення строку на його апеляційне оскарження (частина перша статті 294 Кодексу, частина

перша статті 532 Кримінального процесуального кодексу України). Саме в такому порядку набувають обов'язковості судові рішення про застосування санкцій, аналогічних за суворістю адміністративному арешту.

Конституційні гарантії обов'язковості судового рішення (пункт 9 частини другої статті 129, частина перша статті 129¹ Основного Закону України) у справах про адміністративні правопорушення забезпечені не лише приписом статті 298 Кодексу, згідно з яким постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. За ухилення від виконання судового рішення у таких справах положенням частини першої статті 382 Кримінального кодексу України встановлено кримінальну відповідальність, максимальний обсяг якої – три роки позбавлення волі – значно перевищує накладене адміністративне стягнення.

Враховуючи наведене, Конституційний Суд України не вбачає у набранні законної сили постановами про застосування адміністративного арешту та виконанні цих постанов до закінчення строку на їх апеляційне оскарження такої суспільної необхідності, яка виправдовувала б пов'язане з цим обмеження прав на судовий захист та апеляційний перегляд справи, та вважає, що таке обмеження не узгоджується з принципом верховенства права, не відповідає критеріям розумності, пропорційності, обґрунтованості.

Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу, якими передбачено, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту набирає законної сили в момент її винесення та виконується негайно, встановлюють обмеження прав на судовий захист та апеляційний перегляд справи, гарантованих частиною третьою статті 8, частинами першою, другою статті 55, пунктом 8

частини другої статті 129 Конституції України. Зазначене обмеження конституційних прав не є пропорційним, обґрунтованим або суспільно необхідним та не узгоджується з принципом верховенства права. Таким чином, оспорювані положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу суперечать приписам статті 8, частин першої, другої статті 55, частини першої статті 64, пункту 8 частини другої статті 129 Конституції України.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 35, 65, 66, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94 Закону України „Про Конституційний Суд України“ Конституційний Суд України

в и р і ш и в:

1. Визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними):

– положення частини першої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яким встановлено, що постанови про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 цього кодексу, набирають законної сили з моменту їх винесення;

– положення статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про застосування адміністративного арешту виконується негайно після її винесення.

2. Положення частини першої статті 294, статті 326 Кодексу України про адміністративні правопорушення, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“ та інших офіційних друкованих виданнях України.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ