



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 другої статті 171² Кодексу адміністративного
судочинства України**

м. К и ї в
8 квітня 2015 року
№ 3-рп/2015

Справа № 1-6/2015

Конституційний Суд України у складі суддів:

Бауліна Юрія Васильовича – головуючого,
Вдовіченка Сергія Леонідовича,
Гультая Михайла Мирославовича,
Запорожця Михайла Петровича – доповідача,
Касмініна Олександра Володимировича,
Литвинова Олександра Миколайовича,
Мельника Миколи Івановича,
Саса Сергія Володимировича,
Сергейчука Олега Анатолійовича,
Сліденка Ігоря Дмитровича,
Тупицького Олександра Миколайовича,
Шаптали Наталі Костянтинівни,
Шевчука Станіслава Володимировича – доповідача,
Шишкіна Віктора Івановича,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 40 Закону України „Про Конституційний Суд України“ стало конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 71 Закону України „Про Конституційний Суд України“ є твердження суб'єкта права на конституційне подання про неконституційність положень частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

Заслухавши суддів-доповідачів Запорожця М.П., Шевчука С.В. та дослідивши матеріали справи, у тому числі позиції, висловлені Головою Верховної Ради України, Міністерством юстиції України, Верховним Судом України, Вищим адміністративним судом України, науковцями Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, Національного університету „Одеська юридична академія“, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Національної школи суддів України, Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 8, частин першої, другої статті 55, статті 64, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України (є неконституційними), положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Автор клопотання, посилаючись на правові позиції Конституційного Суду України, викладені в рішеннях від 11 грудня 2007 року № 11-рп/2007 та від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012, зазначає, що оспорювані положення Кодексу адміністративного судочинства України обмежують право на апеляційне та касаційне оскарження рішення місцевого загального суду як

адміністративного суду у вказаних справах, є невинуватеними та суперечать принципам верховенства права.

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

2.1. Україна проголошена демократичною, правовою державою, в якій права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість її діяльності; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (стаття 1, частина друга статті 3 Конституції України).

В Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частини перша, друга статті 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 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).

Загальною декларацією прав людини 1948 року передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний судовий захист закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року (стаття 2) та в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) (стаття 13).

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

Однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (пункт 8 частини третьої статті 129 Основного Закону України).

Згідно з практикою Європейського суду з прав людини у статті 6 Конвенції, якою передбачено право на справедливий суд, не встановлено вимоги до держав засновувати апеляційні або касаційні суди. Там, де такі суди існують, гарантії, що містяться у вказаній статті, повинні відповідати також і забезпеченню ефективного доступу до цих судів (пункт 25 Рішення у справі „Делкур проти Бельгії“ від 17 січня 1970 року та пункт 65 Рішення у справі „Гофман проти Німеччини“ від 11 жовтня 2001 року).

Конституційний Суд України вважає, що право на судовий захист включає в себе, зокрема, можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку, що є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, в тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень.

2.2. Верховна Рада України, визначаючи законом судоустрій та судочинство, повинна встановлювати такий обсяг права учасників судового провадження на інстанційне оскарження рішення місцевого суду, який би забезпечував ефективний судовий захист. Обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів. Встановлюючи обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження судових рішень, законодавець повинен керуватися такою складовою принципу верховенства права, як пропорційність. За правовою позицією Конституційного Суду України обмеження прав і свобод людини і громадянина 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).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях неодноразово наголошував, що держава має право встановлювати певні обмеження права осіб на доступ до суду; такі обмеження мають переслідувати легітимну мету, не порушувати саму сутність цього права, а між цією метою і запровадженими заходами має існувати пропорційне співвідношення (пункт 57 Рішення у справі „Ашингдейн проти Сполученого Королівства“ від 28 травня 1985 року, пункт 96 Рішення у справі „Кромбах проти Франції“ від 13 лютого 2001 року).

Таким чином, згідно з Конституцією України допускається можливість обмеження права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду (пункт 8 частини третьої статті 129), однак воно не може бути свавільним та несправедливим. Таке обмеження має встановлюватися виключно Конституцією та законами України; переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим. У разі обмеження права на оскарження судових рішень законодавець зобов'язаний запровадити таке правове регулювання, яке дасть можливість оптимально досягти легітимної мети з мінімальним втручанням у реалізацію права на судовий захист і не порушувати сутнісний зміст такого права.

2.3. У главі 17 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – Кодекс) врегульовано питання щодо підвідомчості справ про адміністративні правопорушення як судам (суддям) (статті 221, 221¹), так і іншим суб'єктам владних повноважень: адміністративним комісіям при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; виконавчим комітетам зазначених рад; органам внутрішніх справ, органам державних інспекцій та іншим органам (посадовим особам), уповноваженим на те Кодексом (стаття 213).

У Кодексі передбачено, що виключно районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) повноважні накладати такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт, виправні роботи, громадські роботи, оплатне вилучення або конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення

або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (частина перша статті 28, частина перша статті 29, частина друга статті 30¹, стаття 31, частина перша статті 32).

Аналіз законодавства України, яким визначено адміністративні правопорушення, за вчинення яких може бути накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, дає підстави для висновку, що справи про адміністративні правопорушення підвідомчі як судам (суддям), так і іншим суб'єктам владних повноважень. Так, Кодексом за окремі види адміністративних правопорушень передбачено накладення судом штрафу у розмірі до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (частина третя статті 162¹). Згідно з Митним кодексом України за порушення митних правил штраф, що накладається не судом, а іншим суб'єктом владних повноважень (органом доходів і зборів), встановлюється в розмірі однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (статті 469, 477) або 300 відсотків несплаченої суми митних платежів (стаття 485).

Зазначені види адміністративних стягнень за ступенем своєї суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, зокрема штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, конфіскацією майна, арештом (статті 51, 53, 56, 57, 59, 60). Такі адміністративні стягнення та покарання, передбачені Кримінальним кодексом України, обмежують конституційні права громадян, а саме: на свободу та особисту недоторканність; вільно володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю; на працю (статті 29, 41, 43 Конституції України).

У Кодексі встановлено, що постанова судді у справі про адміністративне правопорушення щодо притягнення до адміністративної відповідальності може бути оскаржена до апеляційного суду; постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (частини друга, десята статті 294).

Водночас відповідно до частини першої статті 288 Кодексу постанову у справах про адміністративні правопорушення, ухвалену не судом, а іншим суб'єктом владних повноважень, може бути оскаржено до „вищестоящого

органу (вищестоящої посадової особи)“, а також до місцевого загального суду як адміністративного суду у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими Кодексом. Так, згідно з пунктом 2 частини першої статті 18 Кодексу адміністративного судочинства України місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Положеннями частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, щодо конституційності яких звернувся автор клопотання, встановлено, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає.

Конституційний Суд України вважає, що обмеження законодавцем права особи на оскарження рішення місцевого загального суду як адміністративного суду до апеляційної та касаційної інстанцій є виправданим лише щодо оскарження рішень у справах про незначні адміністративні правопорушення. В інших випадках у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності особи повинні мати право на інстанційне оскарження рішення місцевих загальних судів як адміністративних судів.

Законодавець, унеможлививши оскарження до суду апеляційної інстанції рішень місцевих загальних судів як адміністративних судів у справах з приводу постанов суб'єктів владних повноважень про накладення адміністративних стягнень, що за ступенем суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, допустив непропорційність між поставленою метою та вжитими для її досягнення заходами.

Цей висновок Конституційного Суду України узгоджується з міжнародними актами та практикою Європейського суду з прав людини.

Згідно з положеннями статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції кожен, кого суд визнав винним у вчиненні кримінального правопорушення, має право на перегляд судом вищої інстанції факту визнання його винним або винесеного

йому вироку (пункт 1); винятки з цього права можуть поширюватися на правопорушення, визначені законом як незначні (пункт 2).

Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях вказав, що термін „кримінальне правопорушення“, що міститься у статті 2 Протоколу № 7 до Конвенції, має автономне значення і охоплює суворі за своїми наслідками види адміністративних стягнень, до яких належать адміністративний арешт та значні адміністративні штрафи (пункти 82, 83 Рішення у справі „Енгель та інші проти Нідерландів“ від 8 червня 1976 року, пункт 55 Рішення у справі „Гурепка проти України“ від 6 вересня 2005 року, пункт 38 Рішення у справі „Менаріні проти Італії“ від 27 вересня 2011 року).

За пунктом (і) § 4 розділу В „Принципи“ Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року рішення суду повинні, принаймні у найважливіших справах, підлягати апеляційному оскарженню до вищого суду, за винятком тих випадків, коли справа, згідно з національним законодавством, безпосередньо вирішується вищим судом.

За пунктом 1 статті 52 Хартії основоположних прав Європейського Союзу 2000 року будь-яке обмеження прав і свобод, що визначаються цією хартією, повинне здійснюватися на підставі закону з повагою до сутності цих прав та свобод. Застосовані за принципом пропорційності обмеження можуть бути встановлені тільки тоді, коли вони є необхідними та відповідають цілям і загальним інтересам, які визнані Європейським Союзом, або потребі захистити права і свободи інших осіб.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що положеннями частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України запроваджено у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності непропорційні обмеження права на оскарження судового рішення, що порушує сутнісний зміст права особи на судовий захист.

Отже, Конституційний Суд України вважає, що положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України

суперечать вимогам частини першої статті 8, частини першої статті 55, пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України.

3. Відповідно до частини другої статті 70 Закону України „Про Конституційний Суд України“ у разі необхідності Конституційний Суд України може визначити у своєму рішенні, висновку порядок і строки їх виконання, а також покласти на відповідні державні органи обов’язки щодо забезпечення виконання рішення, додержання висновку.

Конституційний Суд України вбачає за необхідне рекомендувати Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 152, 153 Конституції України, статтями 51, 61, 63, 65, 67, 69, 70, 71, 73 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 другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України.

2. Положення частини другої статті 171² Кодексу адміністративного судочинства України, визнані неконституційними, втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рекомендувати Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб’єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності.

4. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

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

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ