

*ІМЕНЕМ УКРАЇНИ*

**РІШЕННЯ  
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

у справі за конституційним поданням  
Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини  
щодо офіційного тлумачення положення  
частини першої статті 276

Кодексу України про адміністративні правопорушення

м. Київ  
26 травня 2015 року  
№ 5-рп/2015

Справа № 1-11/2015

*Конституційний Суд України у складі суддів:*

**Бауліна Юрія Васильовича** — головуючого,  
**Бринцева Василя Дмитровича,**  
**Вдовіченка Сергія Леонідовича,**  
**Запорожця Михайла Петровича,**  
**Касмініна Олександра Володимировича,**  
**Литвинова Олександра Миколайовича,**  
**Мельника Миколи Івановича,**  
**Саса Сергія Володимировича,**  
**Сергейчука Олега Анатолійовича,**  
**Сліденка Ігоря Дмитровича,**  
**Стецюка Петра Богдановича,**  
**Тупицького Олександра Миколайовича,**  
**Шаптали Наталі Костянтинівни,**  
**Шевчука Станіслава Володимировича,**  
**Шишкіна Віктора Івановича** — доповідача,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Приводом для розгляду справи відповідно до статей 39, 41 Закону України «Про Конституційний Суд України» стало конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Підставою для розгляду справи згідно зі статтею 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» є практична необхідність в офіційному тлумаченні зазначеного положення статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши суддю-доповідача Шишкіна В. І. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції науковців Львівського національного університету імені Івана Франка, Національної академії внутрішніх справ, Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, 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 дати офіційне тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — Кодекс) в аспекті того, чи можна словосполучення «за місцем його вчинення», яке міститься у цьому положенні, розуміти як таке, що дозволяє здійснювати розгляд справи про адміністративне правопорушення на місці його вчинення одразу після складення протоколу про таке правопорушення.

Практичну необхідність в офіційному тлумаченні вказаного положення Кодексу автор клопотання обґрунтовує неоднозначним його застосуванням судами України при розгляді справ щодо оскарження постанов про адміністративні правопорушення, передбачені у статті 122 Кодексу, зокрема про перевищення водіями транспортних засобів встановлених обмежень швидкості руху, проїзд на заборонний сигнал регулювання дорожнього руху тощо. Так, в одних випадках суди України вважають, що дії суб'єкта владних повноважень щодо розгляду справи на місці вчинення правопорушення (винесення постанови одразу після складення протоколу) не суперечать вимогам частини першої статті 276 Кодексу, а в інших випадках — що суперечать, оскільки словосполучення «за місцем вчинення правопорушення» і «на місці вчинення правопорушення» мають різний зміст, зокрема правовий.

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 діяльності держави; 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 Основного Закону України).

Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6 Основного Закону України).

За частиною другою статті 19 Конституції 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. Порядок діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, розглядати справи про такі правопорушення та притягати винних осіб до адміністративної відповідальності за їх вчинення, регулюється Кодексом.

Згідно з Кодексом ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених

законом, а провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі й віднесених до компетенції органів внутрішніх справ, здійснюється на основі додержання принципу законності (частини перша, друга статті 7); завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є, зокрема, своєчасне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом (стаття 245).

2.2. Провадження у справі про адміністративне правопорушення передбачає низку визначених у законі послідовних дій відповідного органу (посадової особи). За загальним правилом фіксація адміністративного правопорушення починається зі складення уповноваженою посадовою особою протоколу про його вчинення. У ньому зазначаються: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення); місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; інші відомості, необхідні для вирішення справи (частина перша статті 256 Кодексу). Протокол підписується особою, яка його склала, і особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; при наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписано також і цими особами (частина друга статті 256 Кодексу). У разі відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це; така особа має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до нього, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання (частина третя статті 256 Кодексу). Протокол разом з іншими матеріалами справи, зокрема процесуально оформленими доказами, перелік яких встановлено у статті 251 Кодексу, надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (частина перша статті 257 Кодексу). Підвідомчість справ про адміністративні правопорушення визначено у главі 17 Кодексу.

У частині першій статті 277 Кодексу закріплено, що справа про адміністративне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

З метою забезпечення дотримання прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, індивідуалізації її відповідальності та реалізації вимог статті 245 Кодексу щодо своєчасного, всебічного, повного і об'єктивного з'ясування обставин справи, вирішення її у відповідності з законом уповноважений орган (посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. При накладенні стягнення необхідно враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (частина друга статті 33 Кодексу).

Згідно з частиною першою статті 268 Кодексу особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржувати постанову у справі. Крім того, у цій правовій нормі передбачено, що справа про адміністративне правопорушення повинна розглядатися в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; за відсутності такої особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

У наведених положеннях Кодексу визначено систему правових механізмів щодо забезпечення дотримання прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, на стадії розгляду уповноваженим органом (посадовою особою) справи про адміністративне правопорушення, зокрема, з метою запобігти безпідставному притягненню такої особи до відповідальності. Водночас вказані положення є законодавчими гарантіями об'єктивного і справедливого розгляду справи про адміністративне правопорушення, реалізація яких можлива лише у разі, якщо між стадією складення протоколу про адміністративне правопорушення і стадією розгляду відповідної справи по суті існуюватиме часовий інтервал, достатній для підготовки до захисту кожному, хто притягається до адміністративної відповідальності.

Отже, складання протоколу про адміністративне правопорушення та розгляд уповноваженим органом (посадовою особою) справи про таке правопорушення належать до різних стадій адміністративного провадження.

2.3. У частинах першій, другій статті 258 Кодексу визначено випадки, коли протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається, а адміністративне стягнення накладається і стягується на місці вчинення правопорушення, якщо особа не оспорує допущеного нею порушення і адміністративного стягнення, що на неї накладається, а розмір штрафу не перевищує передбаченого у Кодексі неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Перелік адміністративних правопорушень, за які адміністративні стягнення накладаються на місці їх вчинення, є вичерпним і може бути змінений лише законом.

За Кодексом до цього переліку належать, зокрема, такі адміністративні правопорушення: порушення вимог пожежної безпеки в лісах (стаття 77); порушення правил полювання (частина перша статті 85); порушення правил рибальства (частина третя статті 85); порушення правил щодо карантину тварин, інших ветеринарно-санітарних вимог (стаття 107); викидання сміття та інших предметів з вікон і дверей вагонів поїздів, прохід по залізничних коліях у невстановлених місцях (частина третя статті 109); викидання за борт річкового або маломірного судна сміття та інших предметів (частина третя статті 116<sup>2</sup>); провезення ручної кладі понад установлені норми і неоплаченого багажу (стаття 134); безквитковий проїзд (стаття 135); прояв неповаги до суду (стаття 185<sup>3</sup>). Притягнення особи до

адміністративної відповідальності у вказаних випадках фактично відбувається у скороченому провадженні.

Скорочене провадження у справах про зазначені адміністративні правопорушення передбачає, зокрема, фіксацію адміністративного правопорушення і накладання адміністративного стягнення на правопорушника безпосередньо на місці його вчинення. Застосування посадовою особою процедури скороченого провадження в інших випадках, які не визначені законом, тобто розгляд справи про адміністративне правопорушення безпосередньо на місці його вчинення, а не за місцезнаходженням органу, уповноваженого законом розглядати справу про таке правопорушення, призводить до порушення процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, закріплених у статтях 257, 268, 277, 278, 279, 280 Кодексу.

2.4. Аналіз положень глави 22 Кодексу в системному зв'язку з положеннями його глави 17 вказує на те, що підстав для ототожнення місця вчинення адміністративного правопорушення з місцем розгляду справи про таке правопорушення немає, а словосполучення «на місці вчинення правопорушення» і «за місцем його вчинення», які містяться у статтях 258, 276 Кодексу, мають різне цільове спрямування і різний правовий зміст. Зокрема, словосполучення «за місцем його вчинення», застосоване у положенні частини першої статті 276 Кодексу, за якою «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», вказує на місцезнаходження органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення у межах його територіальної юрисдикції згідно з адміністративно-територіальним устроєм України.

Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що словосполучення «за місцем його вчинення», яке міститься в положенні частини першої статті 276 Кодексу, визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення.

Враховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 153 Конституції України, статтями 51, 62, 63, 66, 67, 69, 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», Конституційний Суд України

#### **в и р і ш и в :**

**1.** Положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», в аспекті порушеного у конституційному поданні питання необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення.

**2.** 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

• *Summary to the Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 5-рп/2015 dated May 26, 2015 in the case upon the constitutional petition of Parliament Commissioner for Human Rights on the official interpretation of the provision of Article 276.1 of the Code of Administrative Offences*

Parliament Commissioner for Human Rights appealed to the Constitutional Court of Ukraine with a petition to provide official interpretation of the provision of Article 276.1 of the Code of Administrative Offences (hereinafter referred to as «the Code»), in terms whether the phrase «at the place of its commission» contained in this provision, may be understood as allowing to examine a case on administrative offence at the place of its commission immediately after drawing-up a protocol on such offence.

According to Article 19.2 of the Constitution, bodies of state power and bodies of local self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority, and in the manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine. The order of activity of bodies of state power, their officials authorised to draw up protocols on administrative offences, consider cases on such offences and bring the perpetrators to administrative responsibility for their commission are regulated by the Code.

According to the Code, no one shall be subjected to a measure of influence in connection with an administrative offence except on the grounds and in the manner prescribed by law, and proceedings in cases on administrative offenses, including those related to the competence of the bodies of internal affairs, shall be based on observance of the principle of legality (Articles 7.1, 7.2); tasks of the proceedings in cases on administrative offences are particularly timely, complete and objective clarification of the circumstances of each case, resolving it in strict accordance with the law (Article 245).

Proceeding in a case on administrative offence provides for a number of consistent actions of relevant body (official) specified in the law. Under a general rule, fixation of an administrative offence begins with drawing up a protocol on its commission by an authorised official. The protocol shall include: date and place of its execution, position, last name, first name of the person who drew up the protocol; information about the person brought to administrative responsibility (in case of detection thereof); place, time of commission and the essence of the administrative offence; regulation, which provides for liability for the offence; names, addresses of witnesses and victims, if any; explanation of the person brought to administrative responsibility; other information necessary for the resolution of the case (Article 256.1 of the Code). The protocol shall be signed by the person, who drew it up, and the person brought to administrative responsibility; should there be witnesses and victims, the protocol may be also signed by these persons (Article 256.2 of the Code). In case of refusal to sign the protocol by the person brought to administrative responsibility, a record thereof is made; such person has a right to submit explanations and remarks on the content of the protocol

which shall be attached to it, and to explain motives of his/her refusal to sign it ( 256.3 of the Code). The protocol together with other materials of the case, including evidence procedurally implemented, the list of which is set out in Article 251 of the Code, shall be sent to the body (official) authorised to consider cases on administrative offences (Article 257.1 of the Code). Jurisdiction of cases on administrative offences is defined in Chapter 17 of the Code.

Article 277.1 of the Code stipulates that cases on administrative offence shall be considered within fifteen days after the body (official) authorised to consider the case receives the protocol on administrative offence and other materials of the case.

In order to ensure the rights of the person brought to administrative responsibility, individualisation of his/her responsibility and to implement the requirements of Article 245 of the Code on timely, comprehensive, complete and objective clarification of the circumstances of the case, its resolution in accordance with the law, the authorised body (official) when considering the case on administrative offence shall clarify: whether the administrative offence was committed, whether the person is guilty in its commission, or whether he/she is subject to administrative liability, whether there are circumstances mitigating and aggravating liability and other circumstances relevant for the proper resolution of the case. When applying the penalty the nature of the offence, personality of the offender, the degree of his/her fault, property status, circumstances mitigating and aggravating responsibility should be taken into account (Article 33.2 of the Code).

Pursuant to Article 268.1 of the Code, the person who is brought to administrative responsibility, shall have the right to: get acquainted with the case materials, give explanations, present evidence, submit petitions; during consideration of the case to use legal aid of a lawyer, another specialist in the field of law, which has the right to provide legal assistance personally or on behalf of a legal entity under the law, speak his/her mother tongue and use services of an interpreter if he/she does not have a command of the language of the proceedings; appeal the decision in the case. In addition, this legal norm stipulates that a case on administrative offence shall be considered in the presence of the person who is brought to administrative responsibility; in the absence of such person the case may be considered only in cases when there are evidences of timely notification of such person regarding the place and time of the consideration of the case and if no petition for adjournment of the consideration of the case is received from him/her.

These provisions of the Code determine a system of legal mechanisms which provides for ensuring the rights of the person brought to administrative responsibility, at the stage of consideration of the case on administrative offence by the authorised body (official), in particular, to prevent baseless bringing to responsibility of such person. At the same time, these provisions are legislative guarantees of objective and fair consideration of the case on administrative offence, implementation of which is possible only in case when there is a time interval between the stage of drawing up a protocol on administrative offence and the stage of consideration of the relevant case on the merits, sufficient to get prepared for defence for everyone, who is brought to administrative responsibility.

Thus, drawing up a protocol on administrative offence and consideration of the case on administrative offence by authorised body (official) belongs to different stages of administrative proceedings.

Articles 258.1, 258.2 of the Code determine cases when a protocol on administrative offence is not drawn up, and administrative penalties are imposed and charged at the place of commission of the offense if the person does not contest the violation and the administrative penalties imposed on him/her, and the charge does not exceed non-taxable minimum of incomes of citizens provided by the Code. The list of administrative offences for which administrative penalties shall be imposed at the place of their commission is exhaustive and may be amended by law only.

According to the Code, this list included the following administrative offences: violations of fire safety in forests (Article 77); violation of hunting rules (Article 85.1); violation of fishing regulations (Article 85.3); violation of the rules on animal quarantine and other veterinary and sanitary requirements (Article 107); throwing trash and other items out of the windows and doors of train cars, passing through railway tracks in undesignated places (Article 109.3); throwing garbage and other items overboard of undersized or river ship (Article 116-2.3); transportation of baggage, hand baggage in excess of the norm and unpaid luggage (Article 134); stowaway travel (Article 135); display of contempt of court (Article 185-3). Bringing a person to administrative responsibility in these cases is actually happening under summary proceedings.

Summary proceedings in cases on the above administrative offences provides, *inter alia*, the fixation of administrative offence and imposing administrative penalty on the offender directly at the place of its commission. Application of summary proceedings by the official in other cases that are not defined by law, i.e. consideration of the case on administrative offence at the place of its commission and not at the location of the body authorised by law to consider the case on such offence, leads to violations of the procedural rights of the person brought to administrative responsibility, enshrined in Articles 257, 268, 277, 278, 279, 280 of the Code.

Analysis of the provisions of Chapter 22 of the Code in system connection with the provisions of Chapter 17 indicates that there are no reasons for identification of place of commission of administrative offence with the place of examination of the case on such offence, and the phrase «at the place of commission of offence» and «at the place of its commission» contained in Articles 258, 276 of the Code, have a different focus and different legal meaning. In particular, the phrase «at the place of its commission» applied in the provision of Article 276.1 of the Code, according to which «a case on administrative offence shall be considered at the place of its commission» indicates the location of the body authorised by law to consider the case on administrative offence within its territorial jurisdiction according to administrative-territorial system.

Thus, the Constitutional Court of Ukraine held that the provisions of Article 276.1 of the Code of Administrative Offences which provides that «a case on offence is examined at the place of its commission», in terms of the question raised in the constitutional petition should be understood as reading that the phrase «at the place of its commission» used in it, determines the administrative and territorial unit under the jurisdiction of the relevant body authorised by law to consider a case on administrative offence.