

## Конституційний Суд України

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ

*про офіційне тлумачення положень частини першої статті 276, термінів «за місцем вчинення правопорушення» та «своєчасне сповіщення» Кодексу України про адміністративні правопорушення у системному зв'язку з положеннями статті 245, частини першої статті 257, частин першої-п'ятої статті 258, частини першої статті 268, частини першої статті 277, статей 278-280 цього Кодексу*

1. Аналіз звернень громадян, судової практики та результатів моніторингових візитів до органів та підрозділів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ України, виявив наявність невідповідного розуміння державними органами положень Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) щодо порядку здійснення адміністративного провадження у справах про адміністративні правопорушення, що має наслідком несумісну з КУпАП практику правозастосування.

2. Так, положеннями КУпАП передбачено наступне. Про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Протокол про адміністративне правопорушення, у разі його оформлення, складається у двох

екземплярах, один з яких під розписку вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності. Протокол не складається у випадках, передбачених статтею 258 цього Кодексу (стаття 254 КУпАП (*Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984, № 51, стаття 1122*) із змінами, внесеними згідно із Законами N2342-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 27, ст.132*), N 586-VI від 24.09.2008 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 10-11, ст.137*)).

У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218-221 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати, зокрема, уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (зокрема, частини четверта і сьома статті 121, частини третя і четверта статті 122, статті 122-2, 122-4, 122-5, частини друга і третя статті 123, стаття 124 тощо (про порушення на автомобільному транспорті))(п.1 частини першої статті 255 КУпАП (*Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984, № 51, стаття 1122*)).

Протокол надсилається органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (частина перша статті 257 КУпАП в редакції Закону N 3207-VI від 07.04.2011 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 41, ст.414*)).

Протокол не складається в разі вчинення адміністративних правопорушень, передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, частиною першою статті 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, перелічених в частині третій статті 238) частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення), статтями 118, 119, статтями 134, 135, 185-3 цього Кодексу, якщо особа не оспорує допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається.

Протоколи не складаються і в інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

У випадках, передбачених частиною першою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу.

Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне

стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 цього Кодексу, крім випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 185-3 цього Кодексу. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення (частини перша-четверта статті 258 КУпАП (*Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984, № 51, стаття 1122*) із змінами, внесеними згідно з Указами ПВР N2010-11 від 03.04.86 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1986, N 15, ст. 326*), N 3282-11 від 19.12.86 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1986, N 52, ст. 1057*), N7542-11 від 19.05.89 (*Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1989, N 22, ст. 236*), N 1369-12 від 29.07.91 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 45, ст.600*), N 1818-12 від 15.11.91 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 5, ст.40*); Законами N3785-12 від 23.12.93 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 12, ст.58*), N 81/96-ВР від 06.03.96 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 15, ст. 70*), N 55/97-ВР від 07.02.97 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1997, N 14, ст.114*), N2029-III від 05.10.2000 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 48, ст.415*), N2342-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 27, ст.132*), N2350-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 22, ст.107*), N 1122-IV від 11.07.2003 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 7, ст.58*), N586-VI від 24.09.2008 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 10-11,ст.137*), N1827-VI від 21.01.2010 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, N 10, ст.108*), N 2453-VI від 07.07.2010 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41-42, № 43, № 44-45, ст.529*), N3532-VI від 16.06.2011 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, N 4, ст.24*).

Справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 80, 81, 121 - 126, 127-1 - 129, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130 і статтею 139 (коли правопорушення вчинено водієм) цього Кодексу, можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників (частини перша, друга статті 276 КУпАП (*Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984, № 51, стаття 1122*), із змінами, внесеними згідно з Указами ПВР N316-11 від 29.05.85 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1985, N 24, ст. 553*), N 1117-11 від 16.10.85 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1985, N 44, ст. 1056*), N7542-11 від 19.05.89 (*Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1989, N 22, ст. 236*), N1369-12 від 29.07.91 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1991, N 45, ст.600*), N 1818-12 від 15.11.91 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, N 5, ст.40*); Законами N3785-12 від 23.12.93 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 12,*

ст.58), N244/94-ВР від 15.11.94 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 49, ст.431*), N2029-III від 05.10.2000 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 48, ст.415*), N2342-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 27, ст.132*), N2350-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 22, ст.107*), N586-VI від 24.09.2008 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2009, N 10-11, ст.137*).

3. З аналізу скарг фізичних осіб та практики адміністративних судів з розгляду відповідних скарг вбачається, що посадові особи органів внутрішніх справ на місці вчинення адміністративного правопорушення на автомобільному транспорті складають відповідні протоколи та одразу здійснюють розгляд справи і складають постанови про притягнення до адміністративної відповідальності. Вбачається, що таке правозастосування не відповідає вимогам КУпАП та зумовлюється невідповідним тлумаченням термінів, які вживаються в його положеннях.

Так, наприклад, відповідно до висновку перевірки по результатах розгляду звернення пана Б. від 24.10.2013 р. старший лейтенант міліції розглянув справу про адміністративне правопорушення та склав постанову про притягнення до адміністративної відповідальності на місці вчинення правопорушення. При цьому, у висновку зазначається: «ураховуючи обставини справи та докази, відповідно до диспозиції статті 276 КУпАП справу про адміністративне правопорушення розглянуто за місцем його вчинення.»

Листом № 19585/3р від 11.11.2013 р. Міністр внутрішніх справ України Захарченко В.Ю. також підтвердив, що здійснення розгляду справи та винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності на місці вчинення правопорушення у вказаній сфері відповідає положенню частини першої статті 276 КУпАП, відповідно до якого справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем вчинення правопорушення.

Про те, що органи внутрішніх справ не вбачають різниці між термінами «на місці вчинення» та «за місцем вчинення», свідчать й положення абзацу першого пункту 2.21 розділу II Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26.02.2009 № 77 (Зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 24 квітня 2009 р. за № 374/16390)(*Офіційний вісник України від 18.05.2009, 2009 р., № 34, стор. 133, стаття 1193*), якими передбачається, що винесення постанови за вчинення правопорушення, передбаченого частинами першою, другою, третьою та шостою статті 121, може здійснюватися за місцем скоєння правопорушення за наявності відомостей про те, що це порушення не є повторним протягом року. У разі неможливості встановити повторність постанова в справі про адміністративне правопорушення на місці його вчинення

не виноситься, а складається тільки протокол про адміністративне правопорушення, який у п'ятиденний строк надсилається до підрозділу Державтоінспекції за місцем проживання правопорушника з метою здійснення перевірки на наявність повторності правопорушення та вжиття заходів щодо подальшого розгляду (вказане положення Інструкції в редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України № 594 від 18.08.2011 (*Офіційний вісник України від 30.09.2011, № 73, стор. 85, стаття 2752, код акту 58336/2011*)).

Таким чином, у вказаній правозастосовній практиці посадові особи органів внутрішніх справ тлумачать положення частини першої статті 276 КУпАП як таке, що дозволяє розглядати справи про адміністративні правопорушення безпосередньо на місці їх вчинення одразу ж після складення протоколу.

4. На користь позиції органів внутрішніх справ наводиться думка про те, що розгляд адміністративної справи є безперервним продовженням процесу складення протоколу про адміністративне правопорушення. Так, в ухвалі від 10.08.2010р. у справі №2а-8089/10/0519 Донецький апеляційний адміністративний суд, визнаючи правомірність розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху на місці його вчинення, вказав:

«(...)

*Доводи позивача щодо не роз'яснення йому прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності, ст. ст. 280,252,254,258,285 КУпАП колегією суддів не приймаються до уваги, оскільки у протоколі про адміністративне правопорушення (арк.. справи б) зафіксовано, що позивачеві роз'ясненні його права та обов'язки, передбачені ст. 63 Конституції України, 268 КУпАП, протокол складений о 11-18 год. 10.05.2010р. та Особа\_2 повідомлено, що справа буде розглянута на місці вчинення правопорушення 10.05.2010 р. о 11-18 год. Вказаний протокол Особа\_2 підписаний та до його змісту зауважень не надано. В протоколі зазначено, що позивач зі змістом протоколу ознайомлений, копію протоколу отримав та внесені відомості до протоколу про себе визначив правильними.*

*Окрім того, протокол складений та одночасно розглянутий повноважною особою, інспектором ВДАІ м. Маріуполя старшим лейтенантом міліції С., тобто процес розгляду справи про адміністративне правопорушення є безперервним продовженням процесу складення протоколу про адміністративне правопорушення. На підставі викладеного, колегія суддів вважає надуманими доводи апелянта про не роз'яснення йому його прав (...).*

З таким тлумаченням вказаних положень закону погодитись не можна в зв'язку з наступним.

Адміністративне провадження не є безперервним цілісним процесом. Цей процес за своєю природою є стадійним. Першою стадією провадження є складення протоколу про адміністративне правопорушення. У наукових працях

обґрунтовується позиція, що захисника фактично може бути залучено після закінчення першої стадії провадження (складення протоколу) і саме під час другої стадії (розгляду справи) він може максимально реалізувати свої права та забезпечити належний захист прав особи, щодо якої розглядається справа<sup>1</sup>. З цього випливає, що для залучення захисника до провадження між стадією складення протоколу та стадією розгляду справи об'єктивно має існувати належний часовий інтервал.

Тлумачити розгляд справи як безперервне продовження процесу складення протоколу означає вважати, що право на захист полягає в тому, щоб просто його знати, і тому посадовій особі достатньо просто проінформувати про це право порушника. Для того, щоб особа реально скористалась вказаним правом під час такого безперервного провадження необхідно, щоб захисник був брелком на ключах до автомобіля.

5. На користь позиції щодо неможливості здійснення розгляду справи на місці вчинення правопорушення негайно після складення протоколу також свідчить наступне.

Терміни «за місцем» і «на місці» досить широко використовуються у законодавстві. Термін «за місцем» вживається, зокрема, у Конституції України<sup>2</sup>, Цивільному кодексі України<sup>3</sup>, Цивільному процесуальному кодексі України<sup>4</sup>, Кримінальному процесуальному кодексі України<sup>5</sup>, Законі України «Про виконавче провадження»<sup>6</sup> тощо. Термін «на місці» вживається у Кримінальному процесуальному кодексі України<sup>7</sup>, КУпАП<sup>8</sup> тощо.

---

<sup>1</sup> Сінельник Р.В. Захисник у провадженні у справах про адміністративні правопорушення: Автореф. Дис. канд. юр. наук: 12.00.07/ Харківський національний університет внутрішніх справ, - Х., 2008.

<sup>2</sup> Усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації (...) ( частина друга статті 67).

<sup>3</sup> Якщо фізична особа, яка була визнана безвісно відсутньою, з'явилася або якщо одержано відомості про місце її перебування, суд за місцем її перебування ... скасовує рішення про визнання фізичної особи безвісно відсутньою (частина перша статті 48); опіка або піклування встановлюються за місцем проживання фізичної особи, яка потребує опіки чи піклування, або за місцем проживання опікуна чи піклувальника (частина перша статті 68).

<sup>4</sup> Довіреність фізичної особи повинна бути посвідчена нотаріально або посадовою особою організації, в якій довіритель працює, навчається, перебуває на службі, стаціонарному лікуванні чи за рішенням суду, або за місцем його проживання (частина друга статті 42); позови про захист прав споживачів можуть пред'являтися також за зареєстрованим місцем проживання чи перебування споживача або за місцем заподіяння шкоди чи виконання договору (частина п'ята статті 110).

<sup>5</sup> Допит проводиться за місцем проведення досудового розслідування або в іншому місці за погодженням із особою, яку мають намір допитати (частина перша статті 224).

<sup>6</sup> Виконавчі дії провадяться державним виконавцем за місцем проживання, перебування, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна .... Виконання рішення, яке зобов'язує боржника вчинити певні дії, здійснюється державним виконавцем за місцем проведення таких дій (частини перша та друга статті 20).

<sup>7</sup> Повідомлення про підозру обов'язково здійснюється в порядку, передбаченому статтею 278 цього Кодексу, у випадках: 1) затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення (п.1 частини першої статті 276); не вважаються порушеннями безперервності судового розгляду випадки відкладення судового засідання внаслідок: 5) проведення дослідження речових доказів за місцем їх знаходження, огляду на місці (п. 5 частини другої статті 322).

Аналіз відповідних положень законів вказує, що термін «за місцем» вживається законодавцем для позначення адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої має відбуватися та чи інша дія, а термін «на місці» вживається для позначення безпосереднього місця події.

Крім того, заслуговує на увагу системний аналіз відповідних положень КУпАП.

Так, статтею 268 КУпАП встановлено перелік прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, зокрема: особа має право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання, при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця у галузі права; справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності; під час відсутності цієї 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 (стаття 268 КУпАП (*Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984, № 51, стаття 1122*) із змінами, внесеними згідно з Указами ПВР N 316-11 від 29.05.85 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1985, N 24, ст. 553*), N4452-11 від 21.08.87 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1987, N 35, ст. 674*), N7445-11 від 27.04.89 (*Відомості Верховної Ради (ВВР) 1989, N 19, ст. 182*), N 8918-11 від 07.03.90 (*Відомості Верховної Ради (ВВР), 1990, N 12, ст. 194*), N9166-11 від 04.05.90 (*Відомості Верховної Ради (ВВР) 1990, N 20, ст.313*), N647-12 від 18.01.91 (*Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, N 7, ст. 45*), Законами N386/96-ВР від 01.10.96 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 46, ст.247*), N2342-III від 05.04.2001 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 27, ст.132*), N 2635-IV від 02.06.2005 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, N 28, ст.374*), N2453-VI від 07.07.2010 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41-42, № 43, № 44-45, ст.529*), N 2808-VI від 21.12.2010 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 25, ст.188*), N 3207-VI від 07.04.2011 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 41, ст.414*), N4025-VI від 15.11.2011 (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2012, N 25, ст.263*), N 221-VII від 18.04.2013 (*Офіційний вісник України від 28.05.2013р., N37, стор. 7, стаття 1298, код акту 67099/2013*)).

При накладенні стягнення враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність (стаття 33 КУпАП із змінами, внесеними згідно із Законом № 2342-III від 05.04.2001).

---

<sup>8</sup> При стягненні штрафу відповідно до статті 258 цього Кодексу на місці вчинення адміністративного правопорушення порушникові видається квитанція встановленого зразка. У разі несплати штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення провадження в справі, а потім виконання постанови здійснюється в порядку, передбаченому цим Кодексом (частини перша і друга статті 309).

Орган (посадова особа) при розгляді справи, зокрема, зобов'язаний з'ясувати: чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність; повинен своєчасно, всебічно, повно і об'єктивно з'ясувати обставини справи, вирішити її в точній відповідності до закону тощо (стаття 245 із змінами, внесеними згідно із Законом N 2342-III від 05.04.2001, стаття 280 КУпАП із змінами, внесеними згідно з Указом ПВР N 1117-11 від 16.10.85, Законом N 2342-III від 05.04.2001).

Згідно з КУпАП провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю через відсутність події і складу адміністративного правопорушення (пункт 1 статті 247 із змінами, внесеними згідно із Законами N 2342-III від 05.04.2001, N 4652-VI від 13.04.2012) справа про адміністративне правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці (частина перша статті 249 із змінами, внесеними згідно із Законом N 1703-IV від 11.05.2004); оцінка доказів ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності (стаття 252 із змінами, внесеними згідно із Законом N 2342-III від 05.04.2001) тощо.

Положення зазначених статей визначають систему процесуальних механізмів, які унеможливають притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка не вчиняла правопорушення, та забезпечують об'єктивний, всебічний, справедливий розгляд справи про притягнення до адміністративної відповідальності.

Вбачається, що вирішити справу в точній відповідності із законом, тобто забезпечити не тільки поінформування особи про її права, але й надати можливість їх реально реалізувати та вжити всіх обов'язкових заходів при розгляді справи, можливо, тільки у разі якщо між стадією складення протоколу та розглядом справи існуватиме часовий інтервал, достатній для підготовки як особи, так й органу (посадової особи) до розгляду справи. Не забезпечення такого часового інтервалу означає нівелювання передбачених КУпАП гарантій забезпечення справедливого та об'єктивного розгляду справи.

Таким чином, системний аналіз положень КУпАП, якими регламентується правила здійснення адміністративного провадження, свідчить, що законодавцем вживаються різні терміни для позначення місця складення протоколу та місця розгляду справи, оскільки вчинення цих процесуальних дій не може збігатися у часі, крім випадків, передбачених законом.

Відтак, можна стверджувати, що положення частини першої статті 276 КУпАП стосовно розгляду справи за місцем вчинення правопорушення не може розумітись як таке, що дозволяє здійснювати такий розгляд на місці вчинення одразу ж після складення протоколу.



Такий висновок також підтверджується виокремленням законодавцем кілька правопорушень, справи стосовно яких можуть розглядатись на місці їх вчинення (частина перша статті 258 КУпАП). Цей перелік нараховує всього декілька порушень та є чітким і вичерпним. Це в свою чергу свідчить, що такі випадки є винятком із загального правила і що до дискреційних повноважень відповідного органу (посадової особи) не належить вирішувати, щодо яких правопорушень розгляд справ можливий на місці їх вчинення, тобто негайно, а щодо яких він має бути відтермінований.

У цьому контексті виникає питання, яким за тривалістю має бути часовий інтервал між стадією складення протоколу та стадією розгляду справи або не пізніше якого строку особу має бути повідомлено про початок розгляду справи.

Частиною першою статті 277-2 КУпАП передбачено строк сповіщення про розгляд справи тільки для випадків, коли розгляд справи здійснюється судом. Відповідно до цього положення повістка особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, вручається не пізніш як за три доби до дня розгляду справи в суді, в якій зазначаються дата і місце розгляду справи.

Що ж до справ, розгляд яких здійснюється іншими органами (посадовими особами), такого строку не передбачено. Однак у третьому реченні частини першої статті 268 КУпАП зазначається, що розгляд справи за відсутності особи можливий, якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Відповідно, вживаючи термін своєчасне сповіщення, законодавець, на наш погляд, вказує на необхідність надання особі достатнього часу для підготовки до розгляду справи. Проте, для усунення можливості різного розуміння вказаного терміну та встановлення юридичної визначеності стосовно порядку здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення вбачається необхідним надання офіційного тлумачення терміну «своєчасне сповіщення».

6. У своїх рішеннях Конституційний Суд України неодноразово зазначав, що елементами верховенства права є, зокрема, принцип правової визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року N 5-рп/2005).

У своїй практиці Європейський суд з прав людини (далі – Європейський суд) зазначає, що масштаб концепції передбачуваності значною мірою залежить від змісту відповідного документа, сфери призначення, кількості та статусу тих, до кого він застосовується. Сам факт, що правова норма може по різному розумітись, не означає, що вона не відповідає вимозі «передбачуваності» у контексті Конвенції. Завдання здійснення правосуддя, що є повноваженням

судів, полягає саме у розсіюванні тих сумнівів щодо тлумачення, які залишаються, враховуючи зміни у повсякденній практиці (див. рішення у справі «Горжелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*) [ВП], заява № 44158/98, п. 65, від 17 лютого 2004 року). У цьому зв'язку не можна недооцінювати завдання вищих судів у забезпеченні уніфікованого та єдиного застосування права (див, *mutatis mutandis*, рішення у справах «Тудор Тудор проти Румунії» (*Tudor Tudor v. Romania*), заява № 21911/03, пункти 29–30, від 24 березня 2009 року та «Стефаніка та інші проти Румунії» (*Ștefănică and Others v. Romania*), заява № 38155/02, пункти 36–37, від 2 листопада 2010 року).

У цьому контексті звертаємо увагу, що однозначне розуміння вказаних положень КУпАП не встановлюється й за допомогою судової практики, оскільки висновки судів з вказаного питання є також різними.

Так, у постанові від 5.05.2010р. по справі № 2а-1867-10 Краснолиманський міський суд Донецької області вказав:

*«Постановою відповідача від 01.03.2010 року позивача притягнуто до адміністративної відповідальності за ст. 122 ч.2 КУпАП.*

*Копію вказаної постанови позивач отримав на місці фіксації правопорушення 01.03.2010 року.(...)*

*Завданням провадження в справах про адміністративне правопорушення, згідно ст. 245 КУпАП, є : своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі дотримання законів, зміцнення законності.*

*Доказами відповідно до ст. 251 КУпАП в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки руху, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами.*

*Орган (посадова особа) згідно ст. 252 КУпАП оцінює докази за своїми внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.*

*Статтею 280 КУпАП встановлено, що орган(посадова особа) при розгляді справи про адміністративне правопорушення зобов'язаний з'ясувати : чи було вчинено адміністративне правопорушення, чи винна дана особа в його вчиненні.*

*Але судом встановлено, що при винесенні постанови про притягнення позивача до відповідальності органом відповідачем - посадовою особою, було грубо порушено вказані норми законодавства, бо справа про адміністративне правопорушення згідно ст. 249 КУпАП розглядається відкрито, з додержанням вимог про місце, строк та порядок розгляду справи, передбачені главою 22 КУпАП, у контексті якої розгляд справ про адміністративне правопорушення провадиться за місцем вчинення правопорушення, місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання правопорушника, де законодавець має на увазі адміністративну територію, яка обслуговується уповноваженим органом або посадовою особою, а не безпосередньо на місці вчинення правопорушення.*

*Згідно ч.3 ст. 258 КУпАП розгляд справ про адміністративні правопорушення та винесення постанови про притягнення порушника до відповідальності на місці вчинення правопорушення передбачено лише у справах про адміністративні правопорушення, перелічені у ч.1 ст. 258 КУпАП, по яким не складається протокол про адміністративне правопорушення, і до переліку яких не входить правопорушення, передбачене ст. 122 КУпАП.*

*Тому суд вважає, що при розгляді справи встановлено наявність порушення відповідачем прав позивача у сфері публічно-правових відносин, бо постанова не відповідає вимогам ст. 283 КУпАП.»*

У постанові від 20.08.2010р. по справі № 2а-1867/10/0530 за апеляційною скаргою на вищевказану постанову Краснолиманського районного суду Донецької області, Донецький апеляційний адміністративний суд визнав дії інспектора ДПС стосовно розгляду справи та складання постанови про притягнення до адміністративної відповідальності на місці вчинення правопорушення правомірними і такими, що ґрунтуються на положенні частини першої статті 276 КУпАП. Судом було вказано:

*«Аналізуючи матеріали справи та наведені в судовому рішенні норми чинного законодавства, на підставі яких судом першої інстанції було ухвалено рішення, колегія суддів приходять до висновку, що суд попередньої інстанції помилково застосував норми ст. 258 КУпАП, що спричинило невірне вирішення спору.*

*Колегія суддів зазначає, що ст. 258 КУпАП визначає випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, а виноситься зразу постанова. Вказана стаття не забороняє здійснювати на місці розгляд справи про адміністративне правопорушення на підставі складеного протоколу.*

*Відповідно до положень ст. 276 справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення.*

*Справи про адміністративне правопорушення, передбачені статтями 80, 81, 121 - 126, 127-1 - 129, частинами першою, другою, третьою і четвертою статті 130 і статтею 139 (коли правопорушення вчинено водієм) цього Кодексу, можуть також розглядатися за місцем обліку транспортних засобів або за місцем проживання порушників. (...)*

*Враховуючи вищевикладене, судова колегія прийшла до висновку, що постанова суду першої інстанції в цій частині прийнята з порушенням норм матеріального права у вигляді невірного застосування положень КУпАП.»*

Аналогічних висновків Донецький апеляційний адміністративний суд дійшов й у справі № 2а-200/10/0544 (рішення від 11.08.2010р.).

Інших висновків щодо правомірності розгляду справи вказаної категорії на місці вчинення правопорушення дійшов Виноградівський районний суд Закарпатської області. Так, у постанові від 8.12.2010р. по справі № 2-а-626/10 суд вказав наступне:

*«(...) за положеннями ст.258 КУпАП, і тільки у випадках, передбачених частиною першою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення вноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 цього Кодексу. А якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оспорить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 цього Кодексу. Цей протокол є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення, і тоді постанова у справі про адміністративне правопорушення складається у двох екземплярах, один з яких вручається особі, яка притягається до адміністративної відповідальності.*

*Відповідачем по справі винесена оскаржувана постанова серії АО №145831 від 30.11.2010р. і за якою позивача притягнуто до адмінвідповідальності за ч.1 ст.122 КУпАП «на місці вчинення правопорушення», в супереч положення ч.3 ст.258 КУпАП, оскільки ст.122 КУпАП не передбачена в ч.1 ст.258 КУпАП, а відтак, вказана постанова інспектором на місці «вчинення правопорушення винесена не повинна бути».*

*Крім цього, винесення постанови про адміністративне правопорушення на місці складання протоколу про адміністративне правопорушення, без підготовки та надання позивачу часу для звернення за правовою допомогою, подання документів, які характеризують особу, тощо, інших доказів по справі не тільки порушує права позивача, передбачені ст. 268 КУпАП, але й призводить до того, що при винесенні постанови не враховано особу, матеріальний стан та інші обставини, які слід врахувати при призначенні стягнення відповідно до ст. 33 КУпАП.*

*(...) Постанова остаточно і оскарженню не підлягає».*

Аналогічні висновки містяться й у постанові Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 5.08.2013р. (провадження №2-а/243/199/2013), ухвалі Донецького апеляційного суду від 10.08.2010р. (справа № 2а-666/10/0544).

**З огляду на вищевказане можна дійти висновку про наявність неоднозначного розуміння вказаних положень КУпАП різними органами державної влади, зокрема, судами.**

6.3 огляду на таку різну практику тлумачення судами вказаних положень КУпАП заслугоує на увагу позиція Європейського суду по справі «Серков проти України» (Serkov v. Ukraine), № 39766/05, від 7.07.2011 р.).

У цьому рішенні Європейський суд дійшов висновку про порушення статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, зокрема, через те, що суд неоднаково застосував положення закону без чіткої аргументації причин зміни підходу. Вказаний Суд зазначив, що така відсутність прозорості мала обов'язково вплинути на довіру суспільства та віру в закон, а також що спосіб, у який національні суди тлумачили відповідні положення законодавства, негативно вплинув на їхню передбачуваність (п. 40).

Оскільки вказані положення КУпАП регламентують порядок притягнення до одного з видів юридичної відповідальності, вбачається недопустимим неоднакове їх тлумачення і застосування органами виконавчої влади, тим більше судами. Наявність такої практики призводить до виникнення у особи стану невизначеності щодо порядку, в якому його можуть притягнути до адміністративної відповідальності, щодо його прав у адміністративному провадженні й механізмів їх забезпечення. В цілому такий стан правозастосовної практики у цій сфері негативно впливає на передбачуваність положень КУпАП, що в наслідку підриває визнаний Конституцією України принцип верховенства права.

**Відповідно, практична необхідність у наданні офіційного тлумачення положень і термінів КУпАП Конституційним Судом України полягає в усуненні неоднакового розуміння відповідних положень КУпАП органами державної влади, що сприятиме становленню прозорої, однозначної і чіткої практики притягнення особи до адміністративної відповідальності.**

**Керуючись статтями 101 і 147, п. 2 частини першої статті 150 Конституції України (*Відомості Верховної Ради України, 1996 р., № 30, стаття 141*), п. 4 частини першої статті 13, статтями 39 і 93 Закону України "Про Конституційний Суд України" (*Відомості Верховної Ради України, 1996, № 49, ст.272*), п. 3 частини першої статті 13 та статтею 15 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (*Відомості Верховної Ради України, 1998, N 20, ст.99*),**

#### **ПРОШУ:**

**надати офіційне роз'яснення положень частини першої статті 276 КУпАП, терміну «за місцем вчинення правопорушення», що вжито у цьому положенні, терміну «своєчасне сповіщення», що вжито у реченні третьому частини першої статті 268 КУпАП, у системному зв'язку з положеннями статті 245, частини першої статті 257, частин першої-п'ятої статті 258,**

**частини першої статті 268, частини першої статті 277, статей 278-280 КупАП в контексті наступних питань:**

**-як необхідно розуміти термін «за місцем вчинення правопорушення», що вживається в частині першій статті 276 КУпАП?**

**-чи може розумітися положення частини першої статті 276 КУпАП як таке, що означає, що розгляд відповідної справи здійснюється на місці вчинення правопорушення негайно після складення протоколу відповідно до статті 254 вказаного Кодексу?**

**-як необхідно розуміти термін «своєчасне сповіщення», що вживається в третьому реченні частини першої статті 268 КУпАП? Чи можна розуміти цей термін як такий, що означає, що особа має бути проінформована про розгляд справи про притягнення її до адміністративної відповідальності за такий період часу до початку розгляду, який є достатнім для підготовки особи до цього розгляду.**

У конституційному провадженні за цим поданням братиму участь особисто, а також братиме участь Кушнір Ірина Володимирівна – представник Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Конституційному Суді України.

#### **Додатки:**

1. Конституція України (витяг).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (витяг).
3. Інструкція з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС матеріалів про адміністративні порушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 26.02.2009 року № 77 (витяг).
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горжелік та інші проти Польщі» (*Gorzelik and Others v. Poland*) від 17 лютого 2004 року, заява № 44158/98, пункт 65; <http://hudoc.echr.coe.int>.
5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Тудор Тудор проти Румунії» (*Tudor Tudor v. Romania*) від 24 березня 2009 року, заява № 21911/03, пункти 29 – 30; <http://hudoc.echr.coe.int>.

6. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Стефаніка та інші проти Румунії» (*Ștefănică and Others v. Romania*) від 2 листопада 2010 року, заява № 38155/02, пункти 36 – 37; <http://hudoc.echr.coe.int>.
7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Серков проти України» (*Serkov v. Ukraine*) від 07.07.2011 року, заява № 39766/05, пункт 40; <http://minjust.gov.ua>.
8. Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005.
9. Ухвала Донецького апеляційного адміністративного суду від 10.08.2010 року у справі № 2а-8089/10/0519.
10. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 20.08.2010 року по справі № 2а-1867/10/0530.
11. Рішення Донецького апеляційного адміністративного суду від 11.08.2010 року справі № 2а-200/10/0544.
12. Ухвала Донецького апеляційного суду від 10.08.2010 року по справі № 2а-666/10/0544.
13. Постанова Краснолиманського міського суду Донецької області від 05.05.2010 року по справі № 2а-1867-10.
14. Постанова Виноградівського районного суду Закарпатської області від 08.12.2010 року по справі № 2-а-626/10.
15. Постанова Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 05.08.2013 року (провадження №2-а/243/199/2013).

**В.В.Лутковська**