



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (реєстр. № 2413 від 18 березня 2015 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 16 листопада 2016 року (протокол №53) відповідність Конституції України проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (реєстр. № 2413 від 18 березня 2015 року) (далі – Законопроект), поданий народними депутатами України Кишкарем П.М., Семенухою Р.С.

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту він розроблений з метою удосконалення відповідних положень чинного законодавства, які мають надати поштовху для подальшої модернізації кримінально процесуального законодавства з урахуванням сучасних вітчизняних та зарубіжних тенденцій. Окрім того, однією з цілей законопроекту є ефективне застосування міжнародних угод і конвенцій, які, відповідно до положень Конституції України є частиною національного законодавства, за умови їх належної ратифікації.

Законопроектом пропонується внести зміни до окремих положень Кримінального процесуального кодексу України та виключити деякі положення, що дозволить створити належні передумови для зменшення негативного впливу та зловживань особою прокурора в кримінальному провадженні, забезпечити реалізацію захисту прав та інтересів потерпілих від злочину, та належне виконання основоположних завдань, викладених в статті 2 Кримінального процесуального кодексу України.

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України, Комітет виходить з такого.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (частина друга статті 6), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (частина друга статті 8), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (стаття 3), кожній людині гарантується право на свободу та особисту недоторканість (стаття 29), Конституція України передбачає можливість тримання під вартою лише за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом (частина друга статті 29).

Загальна спрямованість Законопроекту (забезпечення безпеки дорожнього руху) узгоджується із статтею 3 Основного Закону, відповідно до якої людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Разом з тим, є підстави вважати такими, що суперечать Конституції України положення Законопроекту (частина перша статті 2581 та частина друга статті 268), які встановлюють, що (1) у відповідній категорії справ замість протоколу про адміністративне правопорушення складається повідомлення за особливою формою (без зазначення особи, яка вчинила правопорушення), (2) власник транспортного засобу, який отримав таке повідомлення, але не вчиняв правопорушення зобов'язаний, доводити свою невинуватість шляхом відповідного "документального підтвердження".

Відповідно до статті 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду; ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину; обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях; усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь.

Основний Закон прямо не встановлює презумпцію невинуватості особи у вчиненні адміністративного правопорушення, але очевидним є те, що принцип невинуватості особи повною мірою стосується й осіб, що обвинувачуються у вчиненні адміністративних правопорушень, за які настає відповідальність карального (а не компенсаційного) характеру. Це зокрема підтверджується обов'язком органів адміністративної юрисдикції доказувати вину особи, що зафіксовано у статтях 213, 245 та 251 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Крім того, у разі вчинення правопорушень такого виду (злочини та адміністративні правопорушення) стороною, яка звинувачує особу у правопорушенні, виступає держава в особі відповідних уповноважених органів чи посадових осіб.

З огляду на це цілком очевидним є те, що саме держава в особі відповідних органів має доводити не лише факт правопорушення (за допомогою фіксації в автоматичному режимі може бути доведений лише факт правопорушення з використанням певного транспортного засобу), а й вину особи, яка його вчинила.

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України від 22 грудня 2010 року № 23-рп (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) конституційний принцип правової держави передбачає встановлення правопорядку, який повинен гарантувати кожному утвердження і забезпечення прав і свобод людини (статті 1, 3, частина друга статті 19 Основного Закону України); конституційні права і свободи не можуть бути скасовані; при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (стаття 22); юридична відповідальність особи має індивідуальний характер (частина друга статті 61); конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України (частина перша статті 64).

У цьому рішенні Конституційний Суд України також зробив висновок, що адміністративна відповідальність в Україні та процедура притягнення до адміністративної відповідальності ґрунтуються на конституційних принципах та правових презумпціях, які зумовлені визнанням і дією принципу верховенства права в Україні.

Слід зазначити, що елементами верховенства права є принципи рівності і справедливості, 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 (рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп).

Принцип правової визначеності означає, що "обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями. Тобто обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки" (рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп).

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України від 30 жовтня 1997 року № 5-зп винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією, а не іншими нормативними актами. У своєму іншому рішенні від 4 червня 2009 року № 13-рп Конституційний Суд України також вказав на те, що винятки з конституційних положень, можуть бути встановлені лише шляхом внесення відповідних змін до Основного Закону України.

Крім того, про неконституційність оцінюваного документу можна зробити висновок і з урахуванням наступного: словосполучення "власник

транспортного засобу", яке використане у статті 268 Законопроекту, означає, що таким власником може бути як фізична, так і юридична особа (статті 2, 318 Цивільного кодексу України), разом з тим, виходячи з конституційного принципу індивідуалізації юридичної відповідальності (частина друга статті 61 Конституції України), а також позиції Конституційного Суду України (рішення від 30 травня 2001 року N-7-рп (справа про відповідальність юридичних осіб), суб'єктом адміністративної відповідальності може бути лише фізична особа.

Відповідно до пункту другого статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод: "кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, вважається невинуватим, доки його вину не буде доведено в законному порядку". Аналогічне положення міститься у пункті другому статті 14 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Використовуючи це положення Європейським судом з прав людини винесено низку рішень.

Так, визначення поняття презумпції невинуватості міститься в рішенні по справі *Minelli V. Switzerland*. У цій справі заявник скаржився на порушення презумпції невинуватості у зв'язку з тим, що національним судом заявнику було призначено сплатити судові витрати та компенсацію, не зважаючи на те, що кримінальне переслідування щодо нього було припинено зі сплином строку давності. Суд ухвалив, що: "без доведення попередньої вини обвинуваченого в порядку, встановленому законом, і зокрема, без надання обвинуваченому можливості скористатися правом на захист, судові рішення відносно нього породжує відчуття того, що обвинувачений є справді винним".

Крім того, у справі *Messegué et Jabardo V. Spain* Суд зазначив, що: "при здійсненні своїх повноважень судді повинні відійти від упередженої думки, що підсудний вчинив злочинне діяння, так як обов'язок доведення цього лежить на обвинуваченні та будь-який сумнів трактується на користь підсудного. З цього принципу слідує також, що обов'язком обвинувачення є інформування особи про висунуті обвинувачення, щоб вона могла підготувати та належним чином представити аргументи на свій захист".

Відповідно до прецедентної практики Суду, суб'єктом посягання на порушення принципу презумпції невинуватості можуть бути не тільки суди (судді), але й інші посадові особи та установи державної влади. Так, у справі *Allenet de Ribemont V. France* Суд констатував порушення пункту другого статті 6 Конвенції у випадку, коли під час прес-конференції представник від Уряду та посадові особи поліції, яким було доручено проводити розслідування, назвали підозрюваного винним ще до того, як було порушено кримінальну справу проти зазначеної особи.

Зазначені рішення Європейського суду з прав людини дозволяють також встановити зв'язок презумпції невинуватості з іншими конвенційними

правами, зокрема такими, як: право бути негайно і детально поінформованим про характер і причини обвинувачення, висунуті проти особи, а також право мати час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту (пункт третій статті 6 Конвенції).

Таким чином, Законопроект містить положення, які суперечать статтям 1, 8,22, 61, 62 64 Конституції України та пункту другому статті 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, не узгоджуються з правовою позицією, викладеною у рішеннях Конституційного Суду України (від 30 жовтня 1997 року N2 5-зп, від 30 травня 2001 року N2 7-рп, від 22 вересня 2005 року N2 5-рп, від 4 червня 2009 року N2 13-рп, від 29 червня 2010 року N2 17-рп та від 22 грудня 2010 року N2 23-рп), а також не враховують судову практику Європейського суду з прав людини (Mipelli V. Switzerland, Barbera, Messegue et Jabardo V. Spain, Allenet de Ribemont V. France).

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення механізму притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (реєстр. № 2413 від 18 березня 2015 року), поданий народними депутатами України Кишкарем П.М., Семенухою Р.С., суперечить положенням Конституції України.

**Голова Комітету**



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**