

УПОВНОВАЖЕНИЙ  
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ  
З ПРАВ ЛЮДИНИ



UKRAINIAN  
PARLIAMENT COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS

вул. Інститутська, 21/8  
01008, м. Київ, Україна

Tel.: (+380 44) 253 2203  
Fax.: (+380 44) 226 3427  
E-mail: [hotline@ombudsman.gov.ua](mailto:hotline@ombudsman.gov.ua)  
[http:// www.ombudsman.gov.ua](http://www.ombudsman.gov.ua)

21/8, Instytutska str.  
Kyiv, 01008, Ukraine

№ 1-940/17-107

«19» квітня 2017 р.

Конституційний Суд України

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ**

*щодо конституційності положень частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення та частини другої статті 45 Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551-XIV*

1. Відповідно до частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР) 1984, додаток до № 51, ст. 1122) із змінами, внесеними згідно з Указом ПВР № 1369-12 від 29.07.91, Законами № 3785-12 від 23.12.93, № 358/95-ВР від 05.10.95, № 352-XIV від 23.12.98, № 557-XIV від 24.03.99, № 1080-XIV від 21.09.99, № 2342-III від 05.04.2001, № 743-IV від 15.05.2003, № 1703-IV від 11.05.2004, № 586-VI від 24.09.2008, № 1180-VI від 19.03.2009, № 1254-VI від 14.04.2009, № 1414-VI від 02.06.2009, № 2339-VI від 15.06.2010, № 3161-VI від 17.03.2011, № 3207-VI від 07.04.2011, № 4652-VI від 13.04.2012, № 5288-VI від 18.09.2012, № 5404-VI від 02.10.2012, № 1170-VII від 27.03.2014, № 1602-VII від 22.07.2014, № 1697-VII від 14.10.2014, № 158-VIII від 05.02.2015, № 198-VIII від 12.02.2015, № 901-VIII від 23.12.2015) (далі – КУпАП) військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи рядового і начальницького складів Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту і Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та

охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи і адміністративний арешт.

Відповідно до частини четвертої статті 15 КУпАП військовослужбовці за вчинення військових адміністративних правопорушень несуть відповідальність, передбачену главою 13-Б цього Кодексу, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

2. У відповідних положеннях Конституція України передбачає наступне.

Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю; 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 (статті 1, 3).

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 та друга статті 8).

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (стаття 21). Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (частини перша та друга статті 24).

3. Як Конституцією України (частини перша та друга статті 24) так і міжнародними договорами (стаття 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, стаття 1 Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод) гарантується захист від дискримінації.

Відповідно до позиції Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанська Комісія) елементом верховенства права є заборона дискримінації та рівність перед законом (доповідь № 512/2009 від 4 квітня 2011 року щодо верховенства права).

Відповідно, встановлюючи регулювання певних відносин, законодавець має дотримуватись принципів рівності і недискримінації учасників правовідносин.

З практики Конституційного Суду України вбачається, що конституційний принцип рівності не виключає можливості законодавця при регулюванні певних відносин встановлювати відмінності у правовому статусі осіб, які належать до

різних за родом і умовами діяльності категорій, у тому числі вводити особливі правила, що стосуються підстав і умов реалізації передбачених законами прав.

Однак мета встановлення певних відмінностей (вимог) у правовому статусі осіб повинна бути істотною, а самі відмінності (вимоги), що переслідують таку мету, мають відповідати конституційним положенням, бути об'єктивно виправданими, обґрунтованими та справедливими. У протилежному разі встановлення обмежень означало б дискримінацію (Рішення Конституційного Суду України № 14-рп/2004, справа № 1-14/2004, від 7 липня 2004 року, п. 4.1 мотивувальної частини).

Така позиція також кореспондується з позицією Європейського суду з прав людини. У відповідних рішеннях Європейський суд з прав людини зазначив, що дискримінацією є різниця у відношенні до осіб, які перебувають у однаковому або достатньо схожому становищі, без об'єктивного та обґрунтованого виправдання, іншими словами, якщо немає легітимної мети та балансу між використаними засобами та поставленою метою (наприклад, справа *«Стец та інші проти Сполученого Королівства»* від 12 квітня 2006 року, заяви № 65731/01 та № 65900/01, п. 51).

4. Повертаючись до оскаржуваної норми Закону, вбачається, що законодавець визначив певні групи осіб за професійною ознакою та встановив, що ці групи не несуть відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених КУпАП, у порядку, передбаченому цим Кодексом, за виключенням окремих встановлених випадків. Таким чином, законодавцем створено окремі привілейовані групи осіб, які не несуть відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень на рівних засадах із іншими особами, а несуть відповідальність за такі правопорушення у порядку, встановленому відповідними дисциплінарними статутами.

Встановлення для окремих професійних груп особливостей порядку притягнення до відповідальності може бути виправданим у разі, якщо характер виконуваної роботи, служби виправдовує відмінні від загального порядку правила. Однак, такі відмінності мають переслідувати легітимну мету і за своїм обсягом та характером бути виключно необхідними для досягнення поставленої мети.

Так, Конституція України передбачає певні категорій посадових осіб та випадки, коли такі особи не можуть бути притягнуті до відповідальності та користуються недоторканістю. До таких посадових осіб належать народні депутати України, Президент України та судді.

У Рішенні від 26 червня 2003 року №12-рп/2003 Конституційний Суд України вказав, що депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень). Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета - не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту.

У Рішенні від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 Конституційний Суд України вказав, що право недоторканності Президента України треба розуміти як

органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень.

Кожен конституційний імунітет забезпечує відповідні цінності демократичного суспільства. Суддівський імунітет є гарантією незалежності суду. Парламентський імунітет має на меті забезпечити вільні і змістовні дебати, свободу слова у парламенті тощо.

Слідуючи за такою логікою, вбачається, що й встановлені законами обмеження дії норм щодо притягнення до відповідальності за правопорушення для певних груп осіб мають переслідувати легітимну мету та бути пропорційними. У іншому випадку таке обмеження порушує конституційну вимогу рівності перед законом.

5. Дисциплінарний Статут Збройних Сил України, затверджений Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року №551-XIV (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 22-23, ст.197*) (далі – Статут), визначає сутність військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, права командирів щодо їх застосування, а також порядок подання і розгляду заяв, пропозицій та скарг.

Відповідно до положень Статуту у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків порушення військовою дисципліною або громадського порядку командир повинен нагадати йому про обов'язки служби, а за необхідності - накладити дисциплінарне стягнення (частина перша статті 45 Статуту).

Відповідно до частини другої статті 45 Статуту (*Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, N 22-23, ст.197; із змінами, внесеними згідно із Законом N 1420-IV від 03.02.2004; в редакції Законів N 4711-VI від 17.05.2012, N 4652-VI від 13.04.2012*) за вчинення адміністративних правопорушень військовослужбовці несуть дисциплінарну відповідальність за цим Статутом, за винятком випадків, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення. За вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, військовослужбовці несуть відповідальність згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення. У разі вчинення кримінального правопорушення військовослужбовець притягається до кримінальної відповідальності.

Дисциплінарним статутом передбачено наступні види стягнення: зауваження; догана; сувора догана; позбавлення чергового звільнення з розташування військової частини чи корабля на берег; призначення поза чергою в наряд на роботу - до 5 нарядів; позбавлення військового звання старший солдат (старший матрос); попередження про неповну службову відповідність; звільнення з військової служби за контрактом за службовою невідповідністю; пониження в посаді; пониження у військовому званні на один ступінь; пониження у військовому званні на один ступінь з переведенням на нижчу посаду; позбавлення звання.

Відповідно до частини першої статті 24 КУпАП за вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 2-<sup>1</sup>) штрафні бали; 3) оплатне вилучення предмета, який

став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-<sup>1</sup>) громадські роботи; 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті.

Аналіз положень КУпАП свідчить, що передбачені стягнення за певні правопорушення за ступенем своєї суворості співмірні з встановленими Кримінальним кодексом України покараннями, зокрема штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, конфіскацією майна, арештом. Це також підтверджується позицією Конституційного Суду України, висловленою у Рішенні від 08 квітня 2015 року № 3-рп/2015 (п. 2.3 мотивувальної частини рішення).

Відповідно, можна стверджувати, що за вчинення відповідних правопорушень кожна винна особа піддається стягненню, співмірному з покаранням, встановленим Кримінальним кодексом України, співмірному з характером правопорушення, при цьому визначені привілейовані групи осіб несуть лише дисциплінарну відповідальність, а передбачені стягнення за ступенем суворості неспівмірні з тяжкістю вчиненого правопорушення. Така ситуація призводить до фактичної безкарності осіб, які належать до привілейованих груп, за вчинені правопорушення.

Відповідно, виникає питання, чи можна вважати такий імунітет пропорційним легітимній меті. Так, вбачається, що виконання відповідними особами своїх професійних обов'язків пов'язано з безпекою та обороною держави, має важливе значення для інтересів держави. У зв'язку з цим права, зокрема, військовослужбовців можуть бути піддані обмеженням в більшій мірі, ніж пересічних громадян. Такої позиції притримується й Європейський суд з прав людини (рішення у справі «Константин Маркін проти Росії», від 22 березня 2012 року, заява № 30078/06, п. 135). Однак обмеження прав військовослужбовців також мають переслідувати легітимну мету та бути пропорційними з урахуванням специфіки військової служби.

Такий підхід має бути застосовний й до випадків, коли для військовослужбовців та інших професійних груп встановлюється імунітет від застосування до них законів на рівних засадах з іншими особами, зокрема, встановлюються правила несення відповідальності за правопорушення, відмінні від тих, що встановлені для пересічних громадян.

Якщо припустити, що оскаржувана норма може бути виправдана необхідністю захистити професійні групи від втручання для забезпечення виконання ними своїх професійних обов'язків, вбачається, що таке припущення не має достатнього обґрунтування.

Так, як Дисциплінарний статут, так й КУпАП передбачають певні правопорушення, за вчинення яких військовослужбовці несуть відповідальність у відповідності до порядку, передбаченому КУпАП. Частина четверта статті 15 КУпАП передбачає, що військовослужбовці за вчинення військових

адміністративних правопорушень несуть відповідальність, передбачену главою 13-Б цього Кодексу, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Стягнення, передбачені за вчинення цих правопорушень, є подібними до тих, що передбачені за інші правопорушення (штраф, обмеження свободи на певний строк).

Оскаржуване положення частини першої статті 15 КУпАП також передбачає перелік правопорушень, за вчинення яких привілейовані групи несуть відповідальність на рівних засадах з усіма громадянами.

Особи з привілейованих груп несуть відповідальність у відповідності до КУпАП як за правопорушення, які не пов'язані з виконанням ними професійних обов'язків (несенням служби) (порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, порушення тиші в громадських місцях, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду), так і за ті, які можуть бути пов'язані з професійними обов'язками (вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію).

Таким чином, законодавство вже передбачає несення вказаними особами відповідальності за певні правопорушення у відповідності до КУпАП, що свідчить про визнання відсутності в цьому загрози належному виконанню професійних обов'язків. Дійсно є незрозумілим, чому несення відповідальності за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, у відповідності з КУпАП не загрожує належному виконанню відповідними особами своїх професійних обов'язків, у той час як несення відповідальності, наприклад, за вчинення насильства в сім'ї, на рівних засадах з рештою громадян може негативно вплинути на здатність військових сил забезпечувати національну безпеку і оборону. Відповідно, твердження, що несення відповідальності особами привілейованих груп на рівних засадах з іншими особами у відповідності до положень КУпАП завдасть шкоди ефективності виконання ними своїх професійних обов'язків, що становить ризики для забезпечення національної безпеки, є об'єктивно невиправданими з точки зору переслідування легітимної мети.

**З огляду на вказане, керуючись статтями 101 і 147, частиною другою статті 150 Конституції України, п. 1 статті 13, статтею 39 Закону України “Про Конституційний Суд України”, п. 3 частини першої статті 13 та статтею 15 Закону України “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”,**

## ПРОШУ:

Визнати положення частини першої статті 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення та частини другої статті 45 Дисциплінарного Статуту Збройних Сил України, затвердженого Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551-XIV, такими, що суперечать частині першій статті 8 та частині першій статті 24 Конституції України, оскільки порушують конституційну вимогу рівності перед законом.

У конституційному провадженні за цим поданням братиму участь особисто.

Додатки:

1. Конституція України (витяг).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення (витяг).
3. Дисциплінарний Статут Збройних Сил України, затверджений Законом України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» від 24 березня 1999 року № 551-XIV (витяг).
4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (витяг).
5. Протоколу № 12 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (витяг).
6. Доповідь Європейської Комісії "За демократію через право" (Венеціанська Комісія) від 4 квітня 2011 року № 512/2009 щодо верховенства права.
7. Рішення Конституційного Суду України від 7 липня 2004 року № 14-рп/2004 (витяг).
8. Рішення Конституційного Суду України від 26 червня 2003 року №12-рп/2003 (витяг).
9. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 (витяг).
10. Рішення Конституційного Суду України від 08 квітня 2015 року № 3-рп/2015 (витяг).
11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Стец та інші проти Сполученого Королівства*» від 12 квітня 2006 року, заяви № 65731/01 та № 65900/01, <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «*Константин Маркін проти Росії*» від 22 березня 2012 року, заява № 30078/06, п. 135, <http://hudoc.echr.coe.int> (витяг).

В.В. Лугковська