

КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Семенюк А. Л.

ВСТУП

Дотримання прав людини є діяльністю так би мовити «на випередження». По аналогії з відомим прислів'ям: «Чисто не там, де вибирають, а там де не сміять». Дотримання прав людини і громадянина є обов'язком держави. І у разі неправомірного обмеження прав людини з боку держави законодавством України передбачено відповідні правові механізми для їх відновлення у повному обсязі.

Рішення, дії чи бездіяльність працівників Національної поліції України, як і будь-яких інших суб'єктів правозастосування, повинні підлягати ефективному контролю. При цьому, важливо, щоб встановлена система перевірки правомірності діяльності Національної поліції України належним чином забезпечувала захист і відновлення прав людини у разі їх порушення.

Така контрольна діяльність має за мету насамперед якомога більш суворе дотримання цінностей демократичного суспільства. Як відомо, одним з основоположних принципів демократичного суспільства є принцип верховенства права, пряме посилення на який міститься у преамбулі Європейської конвенції з прав людини.

1. Позасудове оскарження рішень, дій чи бездіяльності Національної поліції України

В адміністративно-деліктному аспекті, дотримання прав громадян може полягати як у притягненні винних у скоєнні адміністративних правопорушень до юридичної відповідальності (і в цьому має свій вияв дотримання прав потерпілих від правопорушення осіб), так і у можливості особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення (що сприятиме дотриманню її процесуальних прав).

Статтею 222 КУпАП визначається підвідомчість органам Національної поліції України справ про адміністративні правопорушення. Так, органи Національної поліції розглядають адміністративні справи про порушення громадського порядку, правил

дорожнього руху, правил паркування транспортних засобів, правил, що забезпечують безпеку руху транспорту (ч. 1 ст. 222 КУпАП)¹.

Крім того, відповідно до положень частини 1 статті 255 КУпАП уповноважені на те посадові особи органів Національної поліції мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах про правопорушення, що розглядаються зокрема судами (суддями районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів).

Повноваження щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення і подальше надсилання його до суду може стати причиною накладення згідно постанови суду значного за розміром адміністративного стягнення. Адже санкції по справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких належить до компетенції судів, є достатньо серйозними. По деяким з цього переліку судом може бути призначено адміністративні стягнення у вигляді адміністративного арешту на строк до 15 діб; розмір адміністративних штрафів досягає в окремих випадках 2400, 3000 та 10000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

До числа таких належать, зокрема, правопорушення, передбачені частиною першою статті 44, ч. 1 ст. 44-3, статтею 51, частиною п'ятою статті 126, частиною третьою статті 127⁻⁴, статтею 130, частиною четвертою статті 140, 173, частиною третьою статті 178, 184³ (у частині незаконного використання найменування та ознак належності до Національної поліції України), 185, 185⁻¹, 185-3, 187, статті 204¹ КУпАП.

Тим більшою є необхідність забезпечення особам, яких притягнуто до адміністративної відповідальності, належних гарантій судового захисту. Адже не можна виключати упередженості з боку працівника Національної поліції, який складає протокол про адміністративне правопорушення, та подальшого неправосудного рішення.

Питання оскарження рішення у справі про адміністративне правопорушення врегульоване у главі 24 КУпАП (статті 287–294).

Постанову посадової особи органу поліції про накладення адміністративного стягнення, можна оскаржити до вищестоящої посадової особи або в районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд, у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України, з особливостями, встановленими в КУпАП. Постанову про одночасне накладення основного і додаткового адміністративних стягнень може бути оскаржено за вибором особи, щодо якої її винесено, чи потерпілого в порядку, встановленому для оскарження основного або додаткового

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

стягнення. Скарга подається в орган (посадовій особі), який виніс постанову по справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадовій особі), правомочному відповідно до цієї статті її розглядати (пункт 3 частини першої, частина третя статті 288 КУпАП).

Відповідно до статті 289 КУпАП скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути подано протягом десяти днів з дня винесення постанови, а щодо постанов по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі, безпеки на автомобільному транспорті, зафіксовані за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, у тому числі в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня набрання постановою законної сили. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу.

Статтею 292 КУпАП встановлено, що скарга на постанову по справі про адміністративне правопорушення розглядається правомочними органами (посадовими особами) в десятиденний строк з дня її надходження, якщо інше не встановлено законами України.

Згідно статті 293 Кодексу орган (посадова особа) при розгляді скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень: 1) залишає постанову без зміни, а скаргу без задоволення; 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд; 3) скасовує постанову і закриває справу; 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

У разі встановлення факту винесення постанови органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, така постанову скасовується, а справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

Все процитоване вище з норм КУпАП є законодавчо встановленим порядком оскарження в тому числі і постанов по справах про адміністративні правопорушення посадових осіб Національної поліції.

Інший, неприйнятний, на наш погляд, порядок такого оскарження встановлено станом на сьогодні Законом України «Про адміністративну процедуру». Розділ 6 цього Закону присвячено питанням адміністративного оскарження. Зокрема, статтями 78–85 Закону

визначено права особи, яка має право на адміністративне оскарження, особливості статусу суб'єкта розгляду скарги, строки подання такої скарги, її форму та зміст, порядок подання скарги та її розгляду, а також варіанти рішень за результатами розгляду скарги².

Питання полягає у тому, що згідно частини першої статті 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» цей Закон *регулює відносини органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, інших суб'єктів, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації, з фізичними та юридичними особами щодо розгляду і вирішення адміністративних справ шляхом прийняття та виконання адміністративних актів*.

Національна поліція а) є органом виконавчої влади, б) уповноважена здійснювати функції публічної адміністрації, в) розглядає та вирішує адміністративні справи (справи про адміністративні правопорушення, в даному випадку) шляхом прийняття адміністративних актів (протоколу або постанови у справі про адміністративне правопорушення).

Згідно пункту 2 частини другої статті 1 цього Закону *його дія не поширюється на відносини, що виникають під час «судового провадження»*.

Отже, з тексту Закону України «Про адміністративну процедуру» випливає, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, що здійснюються зокрема органи Національної поліції, має здійснюватися з дня набрання чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» відповідно до його положень.

Але аналіз змісту положень Закону України «Про адміністративну процедуру» дозволяє дійти висновку, що він, будучи ще законопроектом, а надалі – з моменту прийняття, і – згодом – з моменту набуття чинності:

- продовжує містити положення щодо здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, які натепер відсутні у КУпАП;

- не містить положень, відповідно до яких станом і на сьогодні здійснюється провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно з КУпАП;

- не узгоджується в низці положень з відповідними положеннями загальної частини КУпАП та інших законів України, що регулюють відносини, пов'язані із адміністративною відповідальністю.

² Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

Отже, норми Закону України «Про адміністративну процедуру» щодо врегулювання питань адміністративного оскарження не відповідають принципу юридичної визначеності, що є складовою верховенства права, та суперечать нормам Кодексу України про адміністративні правопорушення.

2. Судовий контроль щодо діяльності Національної поліції України

Важливе місце серед видів контролю за діяльністю Національної поліції належить **судовому контролю**. Відповідно до вимог статті 9 Закону України «Про Національну безпеку України» рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, посадових і службових осіб можуть бути оскаржені в суді; контроль за виконанням судових рішень здійснюють суди³. Безумовно, цей припис стосується і рішень, дій чи бездіяльності Національної поліції України.

У п. 55 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» наголошено таке: «Із принципу верховенства права випливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному контролю... Щонайменше, це має бути судовий контроль, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури⁴».

Що ж стосується судового оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, то ці питання врегульовано статтею 294 КУпАП та нормами Кодексу адміністративного судочинства України.

Згідно статті 294 КУпАП постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого статтею 32 або 32-1 цього Кодексу.

Постанова судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена протягом десяти днів з дня винесення постанови особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником, а також прокурором (у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 КУпАП). Апеляційна скарга, подана після закінчення цього строку, повертається апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

³ Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

⁴ Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text (дата звернення: 12.06.2026).

Як визначено в КУпАП, апеляційна скарга подається до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу разом із справою у відповідний апеляційний суд.

Апеляційний перегляд здійснюється суддею апеляційного суду протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання.

Неявка в судові засідання особи, яка подала скаргу, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або визнає необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги суд апеляційної інстанції має право: 1) залишити апеляційну скаргу без задоволення, а постанову без змін; 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі; 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову; 4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті цього Кодексу, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає⁵.

Статтею 286 КАС України встановлено такі особливості провадження у справах з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності.

Адміністративна справа з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вирішується місцевими загальними судами як адміністративними судами протягом десяти днів з дня відкриття провадження у справі.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

Позовну заяву щодо оскарження рішень суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності може бути подано протягом десяти днів з дня ухвалення відповідного рішення (постанови), а щодо рішень (постанов) по справі про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, – протягом десяти днів з дня вручення такого рішення (постанови).

За наслідками розгляду справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності місцевий загальний суд як адміністративний має право:

- 1) залишити рішення суб'єкта владних повноважень без змін, а позовну заяву без задоволення;
- 2) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і надіслати справу на новий розгляд до компетентного органу (посадової особи);
- 3) скасувати рішення суб'єкта владних повноважень і закрити справу про адміністративне правопорушення;
- 4) змінити захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Апеляційні скарги на судові рішення у справах притягнення до адміністративної відповідальності можуть бути подані протягом десяти днів з дня його проголошення.

Суд апеляційної інстанції розглядає справу у десятиденний строк після закінчення строку апеляційного оскарження з повідомленням учасників справи.

Якщо за наслідками апеляційного перегляду суд апеляційної інстанції змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, таке стягнення не може бути посилено⁶.

Відповідно до ст. 272 КАС України визначено особливості апеляційного та касаційного оскарження судових рішень в тому числі у справах про притягнення до адміністративної відповідальності.

Такі судові рішення за наслідками розгляду судами першої інстанції набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а у разі їх апеляційного оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної інстанції (ч. 1 ст. 272 КАС України).

Суд апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ щодо оскарження судових рішень про притягнення до

⁶ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2147-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

адміністративної відповідальності не може повертати справу на новий розгляд (ч. 2 ст. 272 КАС України).

Судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ щодо оскарження судових рішень про притягнення до адміністративної відповідальності набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (ч. 3 ст. 272 КАС України).

Разом із тим, судові рішення суду апеляційної інстанції у справах, передбачених статтями 280, 281, 283-2, 287, 288, 289-4 КАС України, *можуть бути оскаржені до суду касаційної інстанції*.

Отже, по шести категоріях термінових адміністративних справ право на касаційне оскарження може бути реалізованим. Це справи:

- за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (ст. 280 КАС України);

- за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань (ст. 281 КАС України);

- за позовними заявами територіального центру комплектування та соціальної підтримки з приводу тимчасового обмеження громадян України у праві керування транспортним засобом під час мобілізації (ст. 283-2 КАС України);

- з приводу рішень, дій або бездіяльності органу державної виконавчої служби, приватного виконавця (ст. 287 КАС України);

- за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (ст. 288 КАС України);

- щодо здійснення державного регулювання, нагляду і контролю у сфері медіа (ст. 289-4 КАС України)⁷.

Слід наголосити, що у більшості випадків (по чотирьом категоріям справ – з шести) позивачем є держава, її органи, посадові особи. Але ж це не визначає їх більшу важливість, у порівнянні з іншими справами, зокрема зі справами щодо оскарження судових рішень про притягнення до адміністративної відповідальності.

Слід наголосити, що зазначене правове регулювання можливості допуску до касації не враховує особливостей завдань адміністративного судочинства в контексті статті 3 Конституції України та принципів такого судочинства. Так, відповідно до статті 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб,

⁷ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2147-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень⁸.

Це завдання обумовлене необхідністю реалізації гарантованого статтею 55 Конституції України права людини і громадянина на судовий захист від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб. Як відомо, запровадження адміністративного судочинства було зумовлене правовою природою публічно-правових спорів, де громадянину протистоїть потужний адміністративний апарат. Тобто КАС України є, передусім, інструментом для захисту прав *людини і громадянина*. Адміністративне судочинство як спеціалізований вид судової діяльності мало стати механізмом збільшення гарантій людини для здійснення права на судовий захист від протиправних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

За адміністративним судочинством, на відміну від цивільного судочинства, преференції мають надаватися людині⁹. Натомість перевага у захисті прав та законних інтересів в Україні надається не людині, а державі.

3. Обмеження права на касаційне оскарження рішень у справах про адміністративні правопорушення

Питання про можливість касаційного оскарження рішень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності вже розглядалося Конституційним Судом України.

У справі за конституційними скаргами Кременчуцького Анатолія Михайловича та Павлика Владислава Володимировича (№ 3-173/2018(1186/18, 77/19)) щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення 21 липня 2021 року Конституційним Судом України було прийняте рішення № 5-р(П)/2021¹⁰.

Даним рішенням було визнано таким, що відповідає Конституції України, припис частини десятої статті 294 КУпАП, а саме: «Постанова

⁸ Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2147-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

⁹ Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na16d710-12#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

¹⁰ Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає».

Скаржник Кременчуцький А.М. вважає, що «Конституцією України гарантоване право на всебічний, повний розгляд справи із забезпеченням права на апеляційний та касаційний розгляд», а застосування в остаточному судовому рішенні припису частини десятої статті 294 Кодексу спричинило позбавлення його права на касаційне оскарження судового рішення

Павлик В.В. стверджує, що застосування в остаточному судовому рішенні припису частини десятої статті 294 Кодексу спричинило порушення «гарантованого частиною 1 статті 55 Конституції України права на судовий захист на засадах справедливості та верховенства права (встановлених статтями 1, 3, 8, 21, 28, 129 Конституції України)». Він вважає, що «неможливість касаційного оскарження рішень про накладення адміністративних стягнень виключає право на справедливий та ефективний судовий розгляд, гарантоване Конституцією України, законами України та міжнародними договорами, ратифікованими Україною» (п. 1.2 описової частини рішення КСУ від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021).

Жодним чином не виправдуючи суспільну шкідливість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, та керування автотранспортом у нетверезому стані, спробуємо детально проаналізувати мотивувальну частину даного рішення.

1. Пункт 2.2 мотивувальної частини Рішення містить посилання на Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.01.20126 р. № 1-в/2016¹¹.

Другий сенат КСУ (Головатий С.П. – головуєчий, доповідач) цілком згоден з позицією КСУ, що затвердив даний Висновок, згоден і з аргументами з Пояснювальної записки, за підписом О. Філатова, заступника Глави Адміністрації тодішнього Президента України П. Порошенка.

Конституційний Суд України зауважує, що підхід конституцієдавця до вирішення питання щодо обсягу права на оскарження судових рішень зазнав змін із набранням чинності Законом України „Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)“ від 2 червня 2016 року № 1401-VIII (далі – Закон № 1401).

¹¹ Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.01.20126 р. № 1-в/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#top> (дата звернення: 12.06.2026).

До внесення Законом № 1401 змін до Конституції України було встановлено, що однією з основних засад судочинства є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, ***крім випадків, встановлених законом*** (пункт 8 частини третьої статті 129 Конституції України). Тобто апеляційному та **касаційному оскарженню підлягали усі рішення суду, крім тих, що за законом такому оскарженню не підлягали.**

Із набранням чинності Законом № 1401 до основних засад судочинства віднесено забезпечення права на апеляційний перегляд справи ***та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення*** (пункт 8 частини другої статті 129 Конституції України). Тобто за чинним конституційним правопорядком апеляційний перегляд має здійснюватися щодо кожної справи, яку оскаржено в апеляційному порядку, а **в частині касаційного оскарження рішення суду обсяг права на таке оскарження змінено з права касаційного оскарження всіх рішень, крім випадків, встановлених законом, на право касаційного оскарження судового рішення лише у визначених законом випадках.**

Обґрунтування саме такого підходу в частині касаційного оскарження судового рішення міститься в Пояснювальній записці до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, де зазначено, що „встановлення законом виняткових підстав для касаційного оскарження у тих випадках, коли таке оскарження є дійсно необхідним, ***дасть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов’язкове судове рішення***“¹².

Другий сенат Конституційного Суду України вважає таке обґрунтування належним, оскільки надалі саме від цього підходу він і відштовхується.

Але, на наше переконання, конституцієдавець допустив порушення вимог частини третьої статті 22 Конституції України, за якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. І єдиний орган конституційної юрисдикції підтримав це порушення.

Із вказаної вище фрази з Пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524), ухваленого як Закон № 1401, слідує, що:

¹² Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9 (дата звернення: 12.06.2026).

– Законом України необхідно встановити *виняткові* підстави для касаційного оскарження;

– Такі підстави призначені для тих випадків, коли таке оскарження є *дійсно необхідним*;

– Пропоновані зміни дадуть змогу побудувати ефективну судову систему, що гарантуватиме особі право на остаточне та обов'язкове судове рішення¹³.

Судячи з даних трьох пунктів та вже наявної судової практики, зауважимо таке:

1) Виняткові підстави для касаційного оскарження (касаційні фільтри) встановлені в ЦПК, ГПК та КАС України згідно Закону України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, і своїм виправданням вони мають нову редакцію п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України;

2) Суд – а не позивач чи відповідач – вирішує, чи є касаційне оскарження дійсно для них необхідним, виходячи зокрема з того, чи:

– касаційна скарга стосується питання права, яке має фундаментальне значення для формування єдиної правозастосовчої практики;

– справа становить значний суспільний інтерес або має виняткове значення для учасника справи, який подає касаційну скаргу.

При цьому чітко визначені критерії «фундаментальності», «винятковості» та «значущості» як були відсутні в тексті трьох процесуальних кодексів (ЦПК, ГПК, КАС України) в редакції Закону від 03.10.2017 р. № 2147-VIII, так відсутні і зараз.

3) Чи справді ефективність судової системи держави полягає у гарантуванні особі *права на остаточне та обов'язкове судове рішення*? В розрізі адміністративного судочинства, у випадку, коли йдеться про постанову суду апеляційної інстанції, прийняту не на користь громадянина, і доступ до суду касаційної інстанції відсутній, – судова система буде дійсно *ефективною*, але тільки для держави, зокрема, коли громадяни цієї держави намагаються захистити в адміністративному суді свої права, свободи чи законні інтереси. Адже остаточне судове рішення прийняте в інтересах держави!

Повертаючись до нової редакції п. 8 ч. 2 ст. 129 Основного Закону України, слід пригадати два принципових правила для громадян і представників держави, що знайшли своє вираження в Засадах державної політики України в галузі прав людини, затверджених постановою Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757-XIV.

¹³ Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9 (дата звернення: 12.06.2026).

Так, серед основних засад державної політики в галузі прав людини законодавець проголосив:

- визнання презумпції особистої свободи людини відповідно до принципу, згідно з яким дозволено все, крім того, що прямо забороняється законом;

- визнання обмеженості свободи держави, її органів і посадових осіб відповідно до принципу, згідно з яким дозволено лише те, що прямо передбачається законом¹⁴.

Стосовно касаційного оскарження судових рішень у тексті Конституції України в редакції до прийняття Закону № 1401 діяв принцип «дозволено все, крім того, що прямо забороняється законом». Після його прийняття – для людини в Україні діє принцип «дозволено лише те, що прямо передбачається законом». Таким чином, в контексті можливості касаційного оскарження судового рішення – його умисно перетворено на принцип *обмеженості свободи людини і громадянина*.

При цьому Конституційний Суд України цинічно зазначає, що таке нормативно-правове регулювання «сприятиме забезпеченню реалізації принципу верховенства права» (абзац другий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016)¹⁵.

У підсумку, як вказано у рішенні Суду від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021, Конституційний Суд України дійшов висновку, що *„пропонована Законопроектном редакція статті 129 Конституції України не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина“* (абзац четвертий підпункту 3.6.3 підпункту 3.6 пункту 3 мотивувальної частини Висновку від 20 січня 2016 року № 1-в/2016)¹⁶.

Суддя Конституційного Суду України М.І. Мельник – єдиний, хто висловився проти прийняття в новій редакції статті 129 Конституції України, – підкреслює той факт, що суттєве обмеження можливості касаційного оскарження судового рішення призведе і до обмеження права на справедливий судовий розгляд та загрожуватиме суті цього права, що не відповідає статті 8 Конституції України.

¹⁴ Засади державної політики України в галузі прав людини: постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

¹⁵ Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.01.20126 р. № 1-в/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#top> (дата звернення: 12.06.2026).

¹⁶ Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

Він також зауважує: «Компоненти права на апеляційне та касаційне оскарження рішення суду, які перебувають в нерозривному системному зв'язку, є однаково важливими для права на судовий захист і не підлягають штучному (механістичному) поділу на два окремих (самостійних) права лише тому, що їх реалізація відбувається на різних стадіях (в різних інстанціях) розгляду справи. Право на апеляційне і на касаційне оскарження судового рішення ґрунтується на раніше проголошеному державою обов'язку забезпечити ефективний механізм належної та якомога повнішої перевірки законності та обґрунтованості, а також справедливості постановленого судового рішення, крім спеціально встановлених законом винятків. Однак, виділення права на касаційне оскарження судового рішення в окрему конституційно-правову категорію (на відміну від пункту 8 частини третьої статті 129 Основного Закону України) з іншими юридичними ознаками та наслідками у порівнянні з правом на апеляційне оскарження (перегляд) є не виправданим та таким, що порушує вимоги статті 157 Конституції України»¹⁷.

Відповідно, необхідно наголосити, що у своєму Рішенні від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015 – тобто за дев'ять місяців до прийняття вищевказаного Висновку № 1-в/2016 – Конституційний Суд України дійшов висновку про те, що можливість оскарження судових рішень в апеляційному та касаційному порядку є однією з конституційних гарантій реалізації інших прав і свобод, захисту їх від порушень і протиправних посягань, в тому числі від помилкових і неправосудних судових рішень (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення); обмеження доступу до апеляційної чи касаційної інстанцій можливе лише у виняткових випадках з обов'язковим дотриманням конституційних норм і принципів, зокрема, принципу верховенства права (такої його складової як пропорційність); таке обмеження не може бути свавільним та несправедливим, воно має: переслідувати легітимну мету; бути обумовленим суспільною необхідністю досягнення цієї мети, пропорційним та обґрунтованим (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення)¹⁸.

Отже, Конституційний Суд України нічим не обґрунтованою зміною своєї правової позиції посприяв законодавчому обмеженню конституційного права на судовий захист і в такий спосіб послабив

¹⁷ Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку від 20.01.20126 р. № 1-в/2016. URL: https://ccu.gov.ua/docs-search?tid=369&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value= (дата звернення: 12.06.2026).

¹⁸ Рішення Конституційного Суду України від 8 квітня 2015 року № 3-рп/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

гарантії реалізації інших прав і свобод людини і громадянина в Україні, захисту їх від порушень і протиправних посягань, в тому числі внаслідок прийняття судами України помилкових і неправосудних судових рішень.

2. Розглядаючи справу щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 КУпАП, Конституційний Суд України вважав за необхідне врахувати Рекомендацію Rec(2004)20 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року, у пункті „і“ § 4 розділу В „Принципи“ якої передбачено, що *рішення суду повинні, принаймні в найважливіших справах, підлягати оскарженню до вищого суду, за винятком тих випадків, коли справу згідно з національним законодавством безпосередньо вирішує вищий суд* (абз. 2 п. 2.4 мотивувальної частини Рішення). Згадує Суд також і про Рекомендацію Комітету Міністрів Ради Європи від 13 лютого 1991 року № R(91)1 державам-членам стосовно адміністративних санкцій, якою визначено вісім принципів, що їх слід застосовувати до адміністративних актів, на підставі яких накладаються адміністративні санкції (абз. 3 п. 2.4 мотивувальної частини Рішення).

Після згадування Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи Конституційний Суд України наголошує, що у судових справах суб'єктів права на конституційну скаргу (Павлик В.В. і Кременчуцький А.М.) **адміністративним актом, яким накладено адміністративні санкції, є постановва судді суду першої інстанції**» (перше речення п. 2.5 мотивувальної частини Рішення). У зв'язку з цим Конституційний Суд України цитує приписи частин першої, другої, сьомої-дев'ятої статті 294 КУпАП.

Необхідно звернути увагу, що для цілей Рекомендації Rec(2004)20 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року під «адміністративними актами» маються на увазі:

«а. правові акти – як індивідуальні, так і нормативні – та фізичні акти адміністрації, прийняті при здійсненні публічної влади, які можуть вплинути на права чи інтереси фізичних чи юридичних осіб;

б. ситуації відмови діяти або бездіяльності у випадках, коли адміністративний орган зобов'язаний виконати процедуру на запит»¹⁹.

¹⁹ Рекомендація Rec(2004)20 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року. URL: [https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805db3f4%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}_\(дата_звернення:_12.06.2026\)](https://search.coe.int/cm/#{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805db3f4%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}_(дата_звернення:_12.06.2026)).

У вітчизняному законодавстві також є визначення терміну «адміністративний акт». Зокрема, згідно п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру» під ним розуміється рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). У свою чергу, адміністративним органом є орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону)²⁰.

Тобто Конституційний Суд України ототожнює судові рішення з нормативним чи індивідуальним актом суб'єктів владних повноважень, що є принциповою помилкою. Але ця помилка допущена свідомо, адже надалі у своїх висновках, заперечуючи можливість касаційного оскарження у справах про притягнення до адміністративної відповідальності, Конституційний Суд України базується в тому числі і на цитатах з Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи.

Але слід наголосити, що згідно ч. 1 ст. 3 Закону України «Про Конституційний Суд України» Суд повинен діяти відповідно до повноважень, визначених Конституцією України²¹.

До повноважень Конституційного Суду України, згідно ст. 150 Конституції України, належить: 1) вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність): законів та інших правових актів Верховної Ради України; актів Президента України; актів Кабінету Міністрів України; правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) офіційне тлумачення Конституції України; 3) здійснення інших повноважень, передбачених Конституцією України²².

Вони деталізовані в ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Відповідно до ч. 2 ст. 147 Конституції України діяльність Конституційного Суду України ґрунтується на принципах верховенства права, незалежності, колегіальності, гласності, **обґрунтованості** та обов'язковості ухвалених ним рішень і висновків.

²⁰ Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

²¹ Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

²² Конституція України від 28.06.1996 р. (в редакції від 01.01.2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

Згідно ч. 1 ст. 24 Закону України «Про Конституційний Суд України» суддя Конституційного Суду здійснює свої повноваження, керуючись Конституцією України та цим Законом, на засадах верховенства права.

Стаття 89 ЗУ «Про Конституційний Суд України» визначає вимоги до рішення Суду. У відповідності до п. 3 ч. 1 цієї статті рішення Суду містить мотивувальну частину *із зазначенням положень Конституції України, відповідно до яких Суд обґрунтовує своє рішення.*

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Зазначені вище правові норми у їх системному взаємозв'язку призводять до висновку про те, що Конституційний Суд України має право при розгляді справи в порядку конституційного провадження посилається на норми Конституції та законів України, чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і ними обґрунтовувати свої юридичні позиції.

Водночас, на *Рекомендації* Комітету Міністрів Ради Європи (як і на будь-які інші документи рекомендаційного характеру) дія статті 9 Конституції України не поширюється. Однаково це стосується і Загальних зауважень Комітету Організації Об'єднаних Націй з прав людини, також використаних для обґрунтування Конституційним Судом України розглядуваного рішення.

Повертаючись до питання про необхідність доступу до суду касаційної інстанції у справах про притягнення до адміністративної відповідальності слід зазначити наступне.

Конституційний Суд України у своїй практиці вже сформулював низку юридичних позицій, з цього приводу:

– «приписи статті 8, частини першої статті 55 Конституції України зобов'язують державу гарантувати на законодавчому рівні кожному можливість реалізації його права на судовий захист. Законодавець має встановити такий обсяг права осіб на судовий захист, який забезпечував би його дієву реалізацію, а відмова судів у реалізації такої можливості може призвести до порушення гарантованого Конституцією України права на судовий захист»; «право на судовий захист гарантовано частиною першою статті 55 Конституції України та охоплює не лише право на звернення до суду, а й можливість реалізації цього права без обмежень чи перепон»; «зміст права на судовий захист, установленого частиною першою статті 55 Конституції України, слід визначати, серед іншого, з урахуванням змісту права на справедливий суд, гарантованого статтею 6 Конвенції про захист прав людини і

основоположних свобод 1950 року <...> та витлумаченого Європейським судом із прав людини» (перше, друге речення абзацу шостого пункту 2, абзац перший підпункту 2.2 пункту 2, абзац другий підпункту 2.2.1 підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022)²³;

– «з принципу „верховенства права“ (правовладдя) та вимоги утвердження і забезпечення права особи на судовий захист, що його як загальне право визначено в частині першій статті 55 Конституції України <...> впливає обов’язок держави в особі органу законодавчої влади запровадити юридичний механізм реалізації права особи на судовий захист <...>. Такий юридичний механізм має забезпечувати дієвість права особи на судовий захист, що виявляється в запровадженні законом процесуальних можливостей для реального захисту та поновлення порушених прав і свобод особи, особливо в ситуації, коли це порушення спричинено рішеннями, діями або бездіяльністю органів публічної влади, їх посадових і службових осіб» (абзац третій підпункту 4.2 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023)²⁴.

У статті 8 Загальної декларації прав людини 1948 року вказано, що кожна людина має право на дієвий засіб юридичного захисту компетентними національними судами в разі порушення її засадничих прав, гарантованих конституцією або приписами права²⁵. У Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 року на державу, що бере участь у цьому пакті, покладено обов’язок забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушено, засіб юридичного захисту, навіть коли це порушення було вчинено особами, що здійснювали офіційні повноваження, а також **підсилити можливості судового захисту** (підпункти „а“, „б“ пункту 3 статті 2)²⁶.

Наведене узгоджується з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року²⁷ (далі – Конвенція), практикою застосування Конвенції Європейським судом з прав людини, який, зокрема, зазначав, що право на доступ до суду має бути «практичним та

²³ Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 2-р(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-22#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

²⁴ Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 2-р(II)/2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

²⁵ Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 12.06.2026).

²⁶ Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 12.06.2026).

²⁷ Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 12.06.2026).

ефективним», а не «теоретичним або ілюзорним», та наголошував, що «це міркування набуває особливої актуальності у контексті гарантій, визначених статтею 6, з огляду на почесне місце, яке в демократичному суспільстві посідає право на справедливий суд» (рішення у справі *Zubac v. Croatia* від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12), § 77)²⁸.

В рішенні від 22.09.2022 р. у справі «Леонідов проти України» (Заява № 2064/12) Європейський суд з прав людини вкотре повторює, що власне «стаття 6 Конвенції не зобов'язує Договірні Сторони створювати суди апеляційної чи касаційної інстанцій. **Проте там, де існують такі суди, мають дотримуватися гарантії статті 6 Конвенції, наприклад, держава має гарантувати громадянам ефективне право на доступ до судів для вирішення спору щодо їхніх прав та обов'язків цивільного характеру**» (див. рішення у справі «Зубац проти Хорватії» [ВП] (*Zubac v. Croatia*) [GC], заява № 40160/12, пункт 80, від 05 квітня 2018 року, та наведену у ньому практику)²⁹.

Такий саме висновок раніше було сформульовано і наголошено у рішеннях у справах «Андреєва проти Латвії» (*Andrejeva v. Latvia*) [ВП], № 55707/00, п. 97, ЄСПЛ 2009; ««Леваж Престасьон Сервіс» проти Франції» (*Levages Prestations Services v. France*), від 23 жовтня 1996 року, п. 44, Збірник постанов та рішень 1996-V; «Бруалья Гомес де ла Торре проти Іспанії» (*Brualla Gómez de la Torre v. Spain*), від 19 грудня 1997 року, п. 37, Збірник 1997-VIII, та «Аннони ді Гуссола та інші проти Франції» (*Annoni di Gussola and Others v. France*), №№ 31819/96 та 33293/96, п. 54, ЄСПЛ 2000-XI), на які у пункті 80 рішення у справі «Зубац проти Хорватії» також посиляється Європейський суд з прав людини.

У свою чергу, Конституційний Суд України досить своєрідно трактує його практику. Так, у рішенні від 21 липня 2021 року № 5-р(П)/2021, справа № 3-173/2018(1186/18, 77/19), зазначено: «Європейський суд із прав людини також зазначив, що «право доступу до судів не є абсолютним і може підлягати обмеженням; їх накладення дозволено імпліцитно [*by implication*], оскільки право доступу „за своєю суттю вимагає регулювання державою, яке може змінюватися залежно від часу

²⁸ Рішення Європейського суду з прав людини від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12) у справі «*Zubac v. Croatia*». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-184798&filename=CASE%20OF%20ZUBAC%20v.%20CROATIA%20-%20%205BUkrainian%20Translation%20by%20OSCE%20Ukraine%20%20%20.pdf> (дата звернення: 12.06.2026).

²⁹ Рішення Європейського суду з прав людини від 22.09.2022 р. у справі «Леонідов проти України» (Заява № 2064/12). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_h52#Text (дата звернення: 12.06.2026).

й місця та відповідно до потреб і можливостей суспільства та окремих осіб» <...>. Запроваджуючи таке регулювання, Договірні Сторони користуються певним простором обдумування [*a certain margin of appreciation*]]» (рішення у справі „*Ashingdane v. the United Kingdom*“ від 28 травня 1985 року (заява № 8225/78), § 5)³⁰.

На підставі зазначених цитат Конституційний Суд України дійшов висновку, що з урахуванням міжнародних актів (Конвенції та Пакту), які є частиною національного законодавства (а відтак – обов’язковими до виконання), та практики їх застосування *заснування касаційних судів та встановлення в національному праві права на касаційне оскарження рішення суду не визнаються обов’язковими. Вирішення цих питань належить до сфери внутрішнього регулювання кожної держави, яка має право це унормувати на власний розсуд, керуючись доктриною „простору обдумування“ [*a margin of appreciation*]]*³¹.

Але у нормах Європейській конвенції з прав людини та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права немає нічого схожого, з чого можна було б робити такі однозначні та категоричні висновки.

Необхідно зауважити, що у наведеної Конституційним Судом України цитати з рішення у справі „*Ashingdane v. the United Kingdom*“ від 28 травня 1985 року є логічне продовження:

«Обмеження не буде сумісним зі статтею 6 § 1, якщо воно не переслідує законної мети та якщо немає розумного співвідношення пропорційності між застосованими засобами та метою, яку потрібно досягти <...>. Право на доступ до суду порушується, коли правила перестають служити цілям правової визначеності та належного здійснення правосуддя і утворюють своєрідний бар’єр, що перешкоджає учаснику судового процесу досягти розгляду його справи по суті компетентним судом» (рішення у справі «*Kart v. Turkey*» від 03.12.2009 р., № 8917/05, § 79³², у справі «*Tsalkitzis v. Greece (no. 2)*» від 19.10.2017 р., № 72624/10, § 50³³).

³⁰ Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 року № 5-п(II)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

³¹ Там само.

³² Рішення Європейського суду з прав людини від 03.12.2009 р. у справі «*Kart v. Turkey*», Заява № 8917/05, § 79. URL: <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2009/1981.htm> (дата звернення: 12.06.2026).

³³ Рішення Європейського суду з прав людини від 19.10.2017 р. у справі «*Tsalkitzis v. Greece (no. 2)*», Заява № 72624/10, § 50. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2272624/10%22%5D%7D> (дата звернення: 12.06.2026).

Європейський суд з прав людини неодноразово вказував, що визначені в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року поняття «кримінальне звинувачення», «кримінальне правопорушення» мають «автономне значення»³⁴. Ним сформульовано чіткі критерії для визначення, чи підпадає те або інше діяння під категорію «кримінального правопорушення». Для застосування ст. 6 Європейської конвенції з прав людини в аспекті розуміння поняття «кримінальне звинувачення» достатньо, щоб правопорушення за своїм характером вважалось «кримінальним» згідно з Конвенцією або щоб за вчинене правопорушення до особи було застосовано покарання, яке за своїм характером і ступенем суворості належало в цілому до «кримінальної» сфери.

Критеріями, на підставі яких Європейський суд з прав людини встановлює, чи застосовувати кримінальний аспект статті 6 Конвенції, є: 1) юридична кваліфікація діяння в національному законодавстві [тобто з'ясування того, як кваліфікують діяння в національному праві: кримінальне правопорушення (злочин), адміністративне правопорушення, дисциплінарне тощо]; 2) природа правопорушення; 3) характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи [рішення у справі *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), § 82, § 83]. Перший критерій є лише початковим і не має визначального значення. Водночас другий і третій критерії є вирішальними для з'ясування того, чи підпадає діяння під визначення «кримінальне правопорушення» у розумінні Конвенції³⁵.

За сталою практикою Європейського суду з прав людини такі адміністративні стягнення, як адміністративний арешт і значні адміністративні штрафи, є співмірними з кримінальним покаранням [рішення у справах *Engel and others v. The Netherlands* від 8 червня 1976 року (заяви №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72), *Гуренка проти України* від 6 вересня 2005 року (заява № 61406/00), *A. Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italy* від 27 вересня 2011 року (заява № 43509/08)]³⁶.

Значними адміністративними штрафами, на нашу думку, слід вважати штрафи, розмір яких наближається до кримінального покарання.

³⁴ Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(П)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

³⁵ Там само.

³⁶ Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-р(П)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

Зокрема, згідно ч. 2, 4 ст. 12 КК України кримінальним проступком є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; нетяжким злочином є передбачене цим Кодексом діяння (дія чи бездіяльність), за вчинення якого передбачене основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян³⁷.

Якщо адміністративний штраф відноситься до числа значних, на таку справу, відповідно, має поширюватися дія статті 6 Конвенції.

Адже в КУпАП, як вже було зазначено вище, передбачені як значні розміри адміністративного штрафу, так і адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту строком до 15 діб.

Наприклад, вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 3 ст. 130 КУпАП, тягне за собою накладення штрафу на водіїв у розмірі *трьох тисяч* неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права керування транспортними засобами на строк десять років та з конфіскацією транспортного засобу, який є у приватній власності порушника³⁸.

Отже, зважаючи на третій критерій «Тесту Енгеля» (характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи), адміністративні правопорушення за деякими статтями КУпАП об'єктивно мають розглядатися як «кримінальні» для цілей Конвенції. Тобто на них мають бути поширені гарантії статті 6 Конвенції та застосовані відповідні юридичні позиції Європейського суду з прав людини, зокрема щодо надання можливості оскаржити постанову суду апеляційної інстанції в Верховний Суд в порядку касаційного провадження.

ВИСНОВКИ

1. Рішення, дії чи бездіяльність працівників Національної поліції України, як і будь-яких інших суб'єктів правозастосування, повинні підлягати ефективному контролю.

2. Окрім контрольні повноваження мають такі суб'єкти державного контролю, як Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади (зокрема Міністерство внутрішніх справ України, через керівника якого

³⁷ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top> (дата звернення: 12.06.2026).

³⁸ Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

спрямовується і координується діяльність Національної поліції України), місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, і, нарешті, судові органи.

3. В адміністративно-деліктному аспекті, дотримання прав громадян може полягати як у притягненні винних у скоєнні адміністративних правопорушень до юридичної відповідальності (і в цьому має свій вияв дотримання прав потерпілих від правопорушення осіб), так і у можливості особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення (що сприятиме дотриманню її процесуальних прав).

4. Судові рішення суду апеляційної інстанції за наслідками апеляційного перегляду справ щодо оскарження судових рішень про притягнення до адміністративної відповідальності набирають законної сили з моменту проголошення і не можуть бути оскаржені (ч. 10 ст. 294 КУпАП, ч. 3 ст. 272 КАС України). Разом із тим, судові рішення суду апеляційної інстанції у справах, передбачених статтями 280, 281, 283-2, 287, 288, 289-4 КАС України, **можуть бути оскаржені до суду касаційної інстанції**. У більшості випадків по цих справах позивачем є держава, її органи, посадові особи. Зазначене правове регулювання щодо неможливості допуску до касації не враховує особливостей завдань адміністративного судочинства в контексті статті 3 Конституції України та принципів такого судочинства.

5. Обсяг права на оскарження судових рішень змінився із набранням чинності Законом № 1401. За чинним конституційним правопорядком в частині касаційного оскарження рішення суду обсяг права на таке оскарження змінено з права касаційного оскарження всіх рішень, крім випадків, встановлених законом, на право касаційного оскарження судового рішення лише у визначених законом випадках. Отже, має місце порушення вимог частини третьої статті 22 Конституції України, за якою при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. Конституційний Суд України підтримав це порушення, надавши відповідний Висновок від 20.01.20126 р. № 1-в/2016.

6. На наше переконання, положення ч. 10 ст. 294 КУпАП та ч. 3 ст. 272 КАС України нівелюють гарантії, закріплені у статті 55 Конституції України, оскільки неможливість касаційного оскарження рішень у справах щодо притягнення до адміністративної відповідальності унеможливило ефективне відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини у разі постановлення судами апеляційної інстанції помилкових і неправосудних рішень.

7. Зважаючи на критерії «Тесту Енгеля» (зокрема, на характер і суворість (ступінь тяжкості) покарання, що його може бути застосовано до особи), адміністративні правопорушення за деякими статтями КУпАП об'єктивно мають розглядатися як «кримінальні» для цілей Конвенції. Тобто на них мають бути поширені гарантії статі 6 Конвенції та застосовані відповідні юридичні позиції Європейського суду з прав людини, зокрема щодо надання можливості оскаржити постанову суду апеляційної інстанції в Верховний Суд в порядку касаційного провадження.

АНОТАЦІЯ

У дослідженні обґрунтовано необхідність по деяких категоріях справ про адміністративні правопорушення законодавчого закріплення можливості касаційного оскарження рішення суду апеляційної інстанції. При цьому проаналізовано відповідну практику Європейського суду з прав людини.

Крім того, аналізуються правові позиції Конституційного Суду України. Виявлено неадекватність юридичних висновків Конституційного Суду України стосовно законопроекту 2016 року щодо обмеження права на касаційне оскарження.

Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

2. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 р. № 2073. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text (дата звернення: 12.06.2026).

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2147-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

6. Окрема думка судді Конституційного Суду України Маркуш М.А. стосовно Рішення Конституційного Суду України від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na16d710-12#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

7. Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) припису частини десятої статті 294 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 21 липня 2021 року № 5-п(II)/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-21#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

8. Висновок у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 20.01.20126 р. № 1-в/2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001v710-16#top> (дата звернення: 12.06.2026).

9. Пояснювальна записка до проекту Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) (реєстр. № 3524). URL: https://w2.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3524&skl=9 (дата звернення: 12.06.2026).

10. Засади державної політики України в галузі прав людини: постанова Верховної Ради України від 17 червня 1999 року № 757. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/757-14#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

11. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку від 20.01.20126 р. № 1-в/2016. URL: https://ccu.gov.ua/docs-search?tid=369&date_filter%5Bvalue%5D%5Bdate%5D=&body_value=&field_textindex_value=&field_speaker_value= (дата звернення: 12.06.2026).

12. Рекомендація Rec(2004)20 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо судового перегляду адміністративних актів від 15 грудня 2004 року. URL: [https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:\[%2209000016805db3f4%22\],%22sort%22:\[%22CoEValidationDate%20Descending%22\]}](https://search.coe.int/cm/{%22CoEIdentifier%22:[%2209000016805db3f4%22],%22sort%22:[%22CoEValidationDate%20Descending%22]}) (дата звернення: 12.06.2026).

13. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 № 2136. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

14. Конституція України від 28.06.1996 р. (в редакції від 01.01.2020) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

15. Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року № 2-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-22#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

16. Рішення Конституційного Суду України від 1 березня 2023 року № 2-п(II)/2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-23#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

17. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 12.06.2026).

18. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права від 16.12.1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text (дата звернення: 12.06.2026).

19. Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення: 12.06.2026).

20. Рішення Європейського суду з прав людини від 5 квітня 2018 року (заява № 40160/12) у справі «*Zubac v. Croatia*». URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=001-184798&filename=CASE%20OF%20ZUBAC%20v.%20CROATIA%20-%20%5BUkrainian%20Translation%5D%20by%20OSCE%20Ukraine%20%20%20.pdf> (дата звернення: 12.06.2026).

21. Рішення Європейського суду з прав людини від 22.09.2022 р. у справі «Леонідов проти України» (Заява № 2064/12). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_h52#Text (дата звернення: 12.06.2026).

22. Рішення Європейського суду з прав людини від 03.12.2009 р. у справі «*Kart v. Turkey*», Заява № 8917/05, § 79. URL: <https://www.bailii.org/eu/cases/ECHR/2009/1981.htm> (дата звернення: 12.06.2026).

23. Рішення Європейського суду з прав людини від 19.10.2017 р. у справі «*Tsalkitzis v. Greece (no. 2)*», Заява № 72624/10, § 50. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%2272624/10%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%2272624/10%22]}) (дата звернення: 12.06.2026).

24. Рішення Конституційного Суду України від 15 червня 2022 року № 4-п(II)/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-22#Text> (дата звернення: 12.06.2026).

25. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top> (дата звернення: 12.06.2026).

**Information about the author:
Semenyuk Artem Leonidovych,**

Postgraduate Student at the Department of Administrative
and Legal Disciplines, Educational and Scientific Institute
of Law and Psychology
National Academy of Internal Affairs
1, Solomianska sq., Kyiv, 03035, Ukraine