



ІМЕНЕМ УКРАЇНИ
РІШЕННЯ
КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ
ДРУГИЙ СЕНАТ

у справі за конституційною скаргою Тригуб Наталії Семенівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого припису пункту 2 частини другої статті 44 Закону України „Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції“ (щодо індивідуалізації юридичної відповідальності за порушення прав споживачів)

Київ
1 листопада 2023 року
№ 9-р(II)/2023

Справа № 3-53/2022(126/22)

Другий сенат Конституційного Суду України у складі:

Головатий Сергій Петрович (голова засідання),
Городовенко Віктор Валентинович,
Лемак Василь Васильович,
Мойсик Володимир Романович,
Первомайський Олег Олексійович (доповідач),
Юровська Галина Валентинівна,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційною скаргою Тригуб Наталії Семенівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 44 Закону України „Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції“ від 2 грудня 2010 року № 2735–VI (Відомості Верховної Ради України, 2011 р., № 21, ст. 144) зі змінами.

Заслухавши суддю-доповідача Первомайського О.О. та дослідивши матеріали справи, зокрема позиції, що їх висловили: Голова Верховної Ради України Стефанчук Р.О., Прем'єр-міністр України Шмигаль Д.А., а також: науковці Інституту держави і права імені В.М. Корецького Національної

академії наук України – доктор юридичних наук, професор Крусян А.Р., Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва імені академіка Ф.Г. Бурчака Національної академії правових наук України – доктор юридичних наук, професор Деревянко Б.В., Київського національного університету імені Тараса Шевченка – доктор юридичних наук, професор Радзивілюк В.В., кандидат юридичних наук, доцент Кравець І.М., Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого – кандидат юридичних наук, доцент Зима О.Т., кандидат юридичних наук, доцент Сьоміна В.А., кандидат юридичних наук, доцент Рябченко Я.С., Національного університету „Одеська юридична академія“ – доктор юридичних наук, професор Біла-Тіунова Л.Р., доктор юридичних наук, професор Подцерковний О.П., кандидат юридичних наук, доцент Терлецький Д.С.,

Конституційний Суд України

у с т а н о в и в:

1. Тригуб Н.С. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням розглянути питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини другої статті 44 Закону України „Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції“ від 2 грудня 2010 року № 2735–VI зі змінами (далі – Закон № 2735), у якому визначено, що до особи, яка ввела продукцію в обіг або відповідно до Закону № 2735 її вважають такою, що ввела продукцію в обіг, застосовують адміністративно-господарські санкції у вигляді штрафу в разі „введення в обіг продукції, яка не відповідає встановленим вимогам (крім випадків, передбачених статтею 28 та частиною третьою статті 29 цього Закону), – у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за повторне протягом періоду від одного року до трьох років вчинення такого самого порушення, за яке на особу вже було накладено штраф, – у розмірі шести тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян“.

1.1. Зі змісту конституційної скарги та долучених до неї матеріалів убачається таке.

Тригуб Н.С. (далі – Заявниця) як фізична особа – підприємець здійснювала, зокрема, роздрібну торгівлю нехарчовими товарами (продукцією) – дитячими іграшками.

Згідно з постановою Головного управління Держпродспоживслужби в Черкаській області (далі – Управління) від 16 серпня 2021 року № 9 (далі – Постанова) виявлені у Заявниці товари (продукція) не відповідали вимогам пунктів 10, 11, 19, 20, 27, 37, 38, 44, 45 Технічного регламенту безпеки іграшок, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2018 року № 151 зі змінами, та ДСТУ EN 71-1:2016 „Безпечність іграшок. Частина 1. Механічні та фізичні властивості“.

На підставі пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735 до Заявниці застосовано адміністративно-господарську санкцію у вигляді штрафу в розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (51 000 гривень) за введення в обіг товарів (продукції), які не відповідають установленим вимогам, а саме – іграшок спінер (*Spinner, Hand Spinner, Work Class Home*) вартістю 39 гривень за одиницю товару та загальною вартістю в розмірі 1365 гривень (за 35 одиниць товару).

У вересні 2021 року Заявниця звернулася до Черкаського окружного адміністративного суду з позовом до Управління про визнання протиправною та скасування Постанови.

Черкаський окружний адміністративний суд рішенням від 13 січня 2022 року відмовив у задоволенні позову.

Шостий апеляційний адміністративний суд постановою від 7 червня 2022 року, яка є остаточним судовим рішенням у справі Заявниці, залишив рішення суду першої інстанції без зміни.

Суд апеляційної інстанції констатував, що Заявниця не надала „ані до суду першої інстанції, ані до суду апеляційної інстанції інших документів, зокрема договору з постачальником зазначеної вище продукції (за наявності); накладну або інші первинні документи на отримання від постачальників в яких зазначено цю продукцію (за наявності); супровідної документації, яка має додаватися до

цієї продукції (зокрема інструкція з користування продукцією), етикетки, маркування, інших позначок, якщо це встановлено технічними регламентами, що давали б можливість встановити особу (за ланцюгом постачання), що ввела в обіг продукцію“.

1.2. У конституційній скарзі Заявниця зауважує, що визначений у пункті 2 частини другої статті 44 Закону № 2735 „розмір відповідальності є безальтернативним та не залежить від характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи, винної у вчиненні правопорушення, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність тощо“, тому застосуванням „оспорюваного припису не забезпечується справедливий баланс між вимогами публічного інтересу та захистом права власності особи“, що не відповідає частині першій статті 41, частині другій статті 61 Конституції України.

Заявниця твердить, що за таких обставин розмір штрафу в 37 разів перевищує вартість уведеної в обіг продукції, у 22 рази – розмір прожиткового мінімуму, установлений на момент притягнення її до відповідальності, та у 8,5 разів – розмір мінімальної заробітної плати, визначеної законом на момент притягнення її до відповідальності. Накладення на Заявницю штрафу в такому розмірі „є втручанням держави в гарантоване Основним Законом України право власності“.

1.3. Голова Верховної Ради України висловився стосовно питань, що їх порушила Заявниця у конституційній скарзі, указавши, що:

– „адміністративно-господарські санкції мають не лише репресивний, а й правозахисний характер і спрямовані на забезпечення умов для розвитку та реалізації економічних інтересів України <...> належність відносин щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до адміністративно-правових не підлягає сумніву, позаяк публічно-правовий характер процедур застосування таких санкцій зумовлений публічним інтересом, а саме потребою захисту економічних інтересів держави“;

– „модальність формулювання оспорюваного законодавчого положення відповідає принципу верховенства права та є необхідною і збалансованою правовою гарантією як реалізації прав та законних інтересів суб’єктів господарювання, а також і захисту економічних інтересів держави“;

– „оспорювані законодавчі положення є достатньо збалансованими з точки зору дотримання конституційних прав і споживачів, і суб’єктів господарювання, тобто такими, що забезпечують баланс між публічним інтересом та захистом права власності особи, на яку накладено штраф“.

1.4. Прем’єр-міністр України стосовно конституційної скарги Заявниці повідомив таке:

– „безальтернативна санкція виглядає особливо корисною у сфері підприємництва, коли, зокрема, важливо забезпечити формальну рівність економічних агентів та не допустити ринкову дискримінацію через застосування внаслідок суб’єктивних міркувань різних покарань в однотипних випадках“;

– „законодавець для забезпечення індивідуалізації обрав достатньо універсальний фактор, який є визначальним показником підвищеної делінквентності особи – повторність правопорушення“;

– „безальтернативність санкції за оспорюваною нормою не означає неконституційності цієї норми, оскільки законодавець обґрунтовано вирішив скористатися всіма перевагами конкретно визначеної санкції, з-поміж яких нижча корупціогенність, простіший та швидший адміністративний процес, рівний підхід до суб’єктів підприємництва“;

– „у багатьох випадках для забезпечення безпеки суспільства адміністративне стягнення у вигляді штрафу повинно багатократно перевищувати мінімальну зарплату/прожитковий мінімум“.

2. Пункт 2 частини другої статті 44 Закону № 2735 містить гіпотезу, що описує правопорушення – „введення в обіг продукції, яка не відповідає встановленим вимогам (крім випадків, передбачених статтею 28 та

частиною третьою статті 29 цього Закону)“, та санкцію – „у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за повторне протягом періоду від одного року до трьох років вчинення такого самого порушення, за яке на особу вже було накладено штраф, – у розмірі шести тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян“.

У конституційній скарзі Заявниця твердить про неконституційність лише того припису пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735, який визначає санкцію за вчинення правопорушення вперше і був застосований щодо неї.

Ураховуючи наведене, Конституційний Суд України вважає предметом конституційного контролю в цьому провадженні окремий припис пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735, а саме: „у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян“ (далі – оспорюваний припис Закону № 2735).

3. Розв’язуючи питання щодо відповідності Конституції України (конституційності) оспорюваного припису Закону № 2735, Конституційний Суд України виходить із такого.

3.1. За Конституцією України „людина, її життя і здоров’я <...> визнаються в Україні найвищою <...> цінністю“ (частина перша статті 3); „власність зобов’язує. Власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству“ (частина третя статті 13); „кожен має право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом“ (частина перша статті 42); „держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт“ (частина четверта статті 42); „кожному гарантується право вільного доступу до інформації <...> про якість харчових продуктів і предметів побуту“ (частина друга статті 50).

3.2. Конституційний Суд України зазначав, зокрема, що „держава сприяє забезпеченню споживання населенням якісних товарів (робіт, послуг)“

(перше речення абзацу четвертого підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 10 листопада 2011 року № 15-рп/2011); „з огляду на приписи частини четвертої статті 42 Конституції України участь у договорі споживача як слабкої сторони <...> підлягає особливому правовому захисту“ (абзац третій підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 11 липня 2013 року № 7-рп/2013).

3.3. Конституційний Суд України в цьому провадженні бере до уваги Керівні настанови в ділянці захисту споживачів (*Guidelines for Consumer Protection*), затверджені Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 9 квітня 1985 року № 39/248, розширені Резолюцією Економічної та Соціальної Ради Організації Об'єднаних Націй від 26 липня 1999 року № 1999/7, а також переглянуті та затверджені Резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 22 грудня 2015 року № 70/186 (далі – Керівні настанови), за якими споживачам має бути надано право на доступ до безпечних товарів (пункт 1); держави-члени мають розробити, зміцнювати та підтримувати сильну політику захисту споживачів, беручи до уваги Керівні настанови, викладене в них та відповідні міжнародні договори; здійснюючи це, кожна держава-член має встановити власні пріоритети щодо захисту споживачів відповідно до економічних, соціальних та екологічних умов країни та потреб її населення, а також із урахуванням витрат та вигод від запропонованих заходів (пункт 4); Керівні настанови спрямовані, зокрема, на захист споживачів від факторів ризику, що впливають на їхнє здоров'я та безпеку (підпункт „с“ пункту 5); держави-члени мають забезпечувати або підтримувати відповідну інфраструктуру для розроблення, упровадження та моніторингу політики захисту споживачів; слід приділяти особливу увагу забезпеченню того, щоб заходи захисту споживачів упроваджували на користь усіх груп населення, особливо населення сільської місцевості та людей, що живуть у бідності (пункт 8); усі підприємства мають додержуватись відповідних законів і підзаконних актів тих держав, де вони ведуть бізнес; вони також мають

додержуватись відповідних приписів міжнародних стандартів захисту споживачів, щодо яких компетентні органи держави дали згоду (пункт 9).

3.4. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (частина перша статті 9 Конституції України).

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другого боку, ратифікованої Законом України „Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони“ від 16 вересня 2014 року № 1678–VII (далі – Угода про асоціацію) „Україна вживає необхідних заходів з метою поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС та зобов'язується дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС“ (пункт 1 статті 56).

На підставі статті 415 Угоди про асоціацію сторони „співробітничать з метою забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між їхніми системами захисту прав споживачів“.

3.5. У Конституції України визначено стратегічний курс України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі (абзац п'ятий преамбули, пункт 5 частини першої статті 85, частина третя статті 102, пункт 1¹ статті 116), тому Конституційний Суд України у провадженнях зважає на надбання спільноти (*acquis communautaire*) у цілому та на відповідні предметові конституційного контролю окремі акти Європейського Союзу зокрема.

За зведеною версією Договору про функціонування Європейського Союзу (*Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union*) (далі – Договір про ЄС) від 1 березня 2020 року (1201E/ТХТ) захист споживачів

належить до основних ділянок компетенції, що її поділяють між собою Європейський Союз і держави-члени (пункт „f“ частини другої статті 4).

Для підтримання інтересів споживачів та забезпечення високого рівня їхнього захисту Європейський Союз сприяє охороні здоров'я, безпеці та економічним інтересам споживачів, а також підтриманню їхнього права на поінформованість, обізнаність та створювання організацій для захисту їхніх інтересів (частина перша статті 169 розділу XV Договору про ЄС).

За Постановою Європейського Парламенту і Ради (ЄС) від 9 липня 2008 року № 765/2008 про встановлення вимог до акредитації та ринкового нагляду, пов'язаних із реалізацією продуктів, та про скасування Постанови (ЄЕС) № 339/93 [*Regulation (EC) № 765/2008 of the European Parliament and of The Council of 9 July 2008 setting out the requirements for accreditation and market surveillance relating to the marketing of products and repealing Regulation (EEC) № 339/93*] (далі – Постанова № 765/2008) держави-члени можуть установлювати стосовно суб'єктів господарювання правила щодо стягнень, які можуть охоплювати кримінальні санкції за вчинення серйозних правопорушень і які можуть бути застосовні у разі порушень приписів Постанови № 765/2008, і вживають усіх заходів, що є потрібними для забезпечення виконання Постанови № 765/2008; зазначені стягнення мають бути дієвими, домірними і стримувальними та можуть бути посилені, якщо відповідний суб'єкт господарювання раніше вчиняв подібне порушення приписів Постанови № 765/2008 (стаття 41).

За Директивою Ради від 25 липня 1985 року 85/374/ЄЕС про узгодження законів, підзаконних актів та адміністративних приписів держав-членів щодо відповідальності за неякісну продукцію (*Council Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products*) „на захист споживача вимагають надання компенсації у разі смерті чи тілесних ушкоджень, а також компенсації збитків, завданих майну“ (абзац тринадцятий преамбули).

Відповідно до Директиви Європейського Парламенту і Ради від 3 грудня 2001 року 2001/95/ЄС про загальну безпечність продуктів (*Directive 2001/95/EC of the European Parliament and of the Council of 3 December 2001 on general product safety*) (далі – Директива) „для забезпечення високого рівня захисту споживачів, Спільнота має сприяти захисту здоров'я й убезпеченості споживачів. Досягненню цієї мети також має сприяти горизонтальне законодавство Спільноти, що запроваджує загальні вимоги до безпечності продуктів та містить приписи щодо загальних обов'язків виробників і розповсюджувачів, про забезпечення дотримання вимог Спільноти до безпечності продуктів та про оперативний обмін інформацією й швидке реагування на рівні Спільноти“ (пункт 4 преамбули).

За статтею 7 Директиви „держави-члени повинні встановити правила щодо стягнень, застосовних у разі недодержання національних приписів права, ухвалених згідно з цією Директивою, та вживати потрібних заходів для забезпечення їх виконання. Установлені стягнення мають бути дієвими, домірними та стримувальними“.

Приписи Директиви надають державі широкий простір для обдумування (*a margin of appreciation*) щодо змісту та обсягу повноважень відповідних органів для забезпечення високого рівня захисту споживачів.

3.6. Конституційний Суд України бере до уваги також практику Суду Справедливості Європейського Союзу (*Court of Justice of the European Union*), за якою приписи Постанови № 765/2008 підтверджують обов'язок компетентних національних органів додержуватись принципу домірності; „згідно з усталеною судовою практикою, принцип домірності, який є одним із загальних принципів права ЄС, вимагає, щоб акти, ухвалені інституціями ЄС, не виходили за межі того, що є відповідним і потрібним для досягнення правомірних цілей, на які спрямовано відповідні приписи актів права; якщо є вибір між кількома відповідними заходами, потрібно вдатися до найменш обтяжливого, а завдані збитки від їх застосування мають бути домірними щодо визначеної мети

[рішення у справі *Italy v Council (Fishing quota for Mediterranean swordfish)*, C-611/17, EU:C:2019:332 від 30 квітня 2019 року, § 55; див. також, з цього питання, рішення у справі *Denkavit Nederland*, 15/83, EU:C:1984:183 від 17 травня 1984 року, § 25]“; „принцип домірності так само застосовують на національному рівні, оскільки він вимагає від держав-членів ухвалювати заходи, які є відповідними для досягнення визначеної мети і не виходять за межі того, що потрібно для їх досягнення (див. рішення у справі *Link Logistik N&N*, C-384/17, EU:C:2018:810 від 4 жовтня 2018 року, § 40 і цитовану судову практику)“ [рішення у справі *Brunswick Bowling Products v Commission* (T-152/19, EU:T:2021:539), від 8 вересня 2021 року, §§ 62–64].

3.7. Конституційний Суд України зазначає, що оспорюваний припис Закону № 2735 Законом України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду“ від 12 грудня 2019 року № 367–IX (далі – Закон № 367) викладено в новій редакції.

Відповідно до Пояснювальної записки до проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду, ухваленого як Закон № 367, він „є важливим з точки зору виконання зобов’язань України у сфері європейської інтеграції, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, в частині приведення законодавства України у сфері державного ринкового нагляду у відповідність до вимог законодавства Європейського Союзу“, його метою є удосконалення законодавства, зокрема потреба „збільшити розмір штрафних санкцій для посилення відповідальності суб’єктів господарювання, що відповідає європейській практиці, та, відповідно до європейських вимог, забезпечує пропорційність та результативність покарання, а також знеохоче та запобігає вчиненню порушень у майбутньому. На сьогодні штрафи настільки малі, що суб’єкту господарювання вигідніше сплатити штраф і надалі випускати чи продавати невідповідну або навіть небезпечну продукцію, ніж вжити заходів

до того, щоб продукція відповідала встановленим вимогам. Внаслідок цього ринковий нагляд не досягає своїх цілей. Крім того, через те, що дуже багато штрафів зараз стягується в судовому порядку, а розмір їх невеликий, майже вся сума стягнутого штрафу фактично іде на оплату судових витрат“.

3.8. Із посутнього аналізу приписів статті 3, частин першої, четвертої статті 42, частини другої статті 50 Основного Закону України Конституційний Суд України висновує, що дієвий та ефективний захист прав споживачів є одним зі способів виконання державою її головного конституційного обов'язку – утверджувати й забезпечувати права і свободи людини.

За Конституцією України держава має обов'язок щодо захисту прав споживачів, на виконання якого держава повинна забезпечити ефективне функціонування механізму контролю за якістю та безпечністю товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг на підставах, у межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Тому гарантоване Конституцією України право на здійснення підприємницької діяльності (частина перша статті 42) посутньо пов'язане з потребою у забезпеченні дієвого та ефективного захисту права кожного споживача на якість та безпечність товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг (частина четверта статті 42).

Конституційний Суд України вважає, що заходи задля запобігання порушенням законодавства про якість та безпеку товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг мають бути стримувальними. Санкція, що її може бути застосовано до суб'єкта підприємницької діяльності як захід юридичної відповідальності за порушення прав споживачів, зокрема щодо якості та безпечності товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг, має бути ефективною та дієвою в аспекті стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до додержання вимог законодавства України, що вносить якість та безпечність товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг.

Ураховуючи наведене, на підставі аналізу конституційних приписів та співвідносних з ними приписів міжнародних актів, які вносять відносини в ділянці захисту споживачів, Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорюваний припис Закону № 2735, який посилює юридичну відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності за порушення законодавства про безпеку нехарчових товарів та продукції, має правомірну мету – забезпечення високого рівня захисту прав споживачів.

4. За Конституцією України „в Україні визнається і діє принцип верховенства права“ (частина перша статті 8); „юридична відповідальність особи має індивідуальний характер“ (частина друга статті 61).

Важливим складником правовладдя (верховенства права) є принцип домірності.

Конституційний Суд України виходить із того, що принцип домірності застосовують, зокрема, й під час визначення відповідності заходу юридичної відповідальності, що його покладають на особу, характеру та змісту вчиненого нею правопорушення.

Тому реалізація конституційної вимоги щодо індивідуалізації юридичної відповідальності можлива в разі додержання у процедурі притягнення порушника до юридичної відповідальності принципу домірності.

4.1. За юридичними позиціями Конституційного Суду України „принцип верховенства права, зокрема така його вимога, як принцип домірності, є взаємопов'язаними фундаментальними засадами функціонування усієї юридичної системи України <...> конкретні санкції за адміністративні правопорушення мають бути справедливими та відповідати принципів домірності“ [абзац четвертий пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 21 липня 2021 року № 3-р(II)/2021]; «відповідно до статті 8 Конституції України у її взаємозв'язку з приписами частини третьої статті 22, частини першої статті 64 Конституції України „верховенство права“ (правовладдя) вимагає, щоб

утручання в конституційні права і свободи людини завжди було домірним» [абзац перший підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 19 квітня 2023 року № 4-р(II)/2023].

4.2. Конституційний Суд України в аспекті додержання принципу домірності обраної щодо особи санкції як міри її юридичної відповідальності враховує практику Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях послідовно зазначав: „Також може мати значення те, чи можна було б досягти тієї самої мети у спосіб менш серйозного втручання в права заявника та чи органи влади розглядали можливість застосування цих менш обтяжливих рішень (див. *mutatis mutandis*, *ОАО Neftyanaya Kompaniya Yukos v. Russia* від 20 вересня 2011 року (заява № 14902/04), §§ 651–654)“ [рішення у справі *Vaskrsić v. Slovenia* від 25 квітня 2017 року (заява № 31371/12), § 83]; „для того, щоб відповідати вимозі домірності, суворість санкцій має відповідати тяжкості правопорушень, за які їх призначають <...>. Принцип домірності має бути додержано не лише під час визначення норм, які стосуються суворості санкції, а й під час оцінювання тих факторів, що їх має бути взято до уваги, коли визначають санкції“ [рішення у справі *Imeri v. Croatia* від 24 червня 2021 року (заява № 77668/14), § 84].

4.3. Оспорюваний припис Закону № 2735 установлює адміністративно-господарську санкцію у вигляді штрафу „у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян“ за вчинення вперше порушення, що визначено як „введення в обіг продукції, яка не відповідає встановленим вимогам (крім випадків, передбачених статтею 28 та частиною третьою статті 29 цього Закону)“.

За частиною сьомою статті 8 Закону № 2735 „у разі якщо виробник продукції не може бути ідентифікований органом ринкового нагляду, для цілей цього Закону особою, що ввела таку продукцію в обіг, вважається кожен суб’єкт господарювання в ланцюгу постачання відповідної продукції, який протягом строку проведення перевірки не надав документацію, що дає змогу встановити найменування та місцезнаходження виробника або особи, яка поставила суб’єкту господарювання цю продукцію“.

За пунктом 2 частини другої статті 44 Закону № 2735 суб'єктом відповідальності за порушення прав споживачів є особа, яка „ввела продукцію в обіг або відповідно до цього Закону вважається такою, що ввела продукцію в обіг“.

4.4. Згідно з абзацом другим частини першої статті 1 Закону № 2735 „встановлені вимоги – вимоги щодо нехарчової продукції <...> та її обігу на ринку України, встановлені технічними регламентами“.

Унормування юридичних та організаційних засад розроблення, ухвалення та застосування технічних регламентів і встановлених ними процедур оцінювання відповідності, а також добровільного оцінювання відповідності визначено Законом України „Про технічні регламенти та оцінку відповідності“ від 15 січня 2015 року № 124–VIII зі змінами (далі – Закон № 124).

За частиною першою статті 9 Закону № 124 основними цілями розроблення, ухвалення та застосування технічних регламентів є захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання підприємницькій практиці, що вводить споживача (користувача) в оману (абзац перший).

Технічні регламенти затверджують законами, актами Кабінету Міністрів України, відповідних державних органів та міністерств, визначених частиною третьою статті 8 Закону № 124 (частина четверта статті 9 Закону № 124).

Вимоги до безпечності іграшок та їх обігу на території України встановлює Технічний регламент безпечності іграшок, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2018 року № 151 зі змінами (далі – Технічний регламент), розроблений з урахуванням Директиви Європейського Парламенту та Ради від 18 червня 2009 року № 2009/48/ЄС про безпеку іграшок (*Directive 2009/48/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the safety of toys*).

4.5. Згідно з доданими до конституційної скарги матеріалами Управління виявило, що пропоновані для продажу Заявницею непродовольчі товари

(продукція) не відповідають вимогам пунктів 10, 11, 19, 20, 27, 37, 38, 44, 45 Технічного регламенту.

Технічний регламент установлює обов'язки виробників (пункти 5–13), уповноважених представників (пункти 14–16), імпортерів (пункти 17–25) та розповсюджувачів (пункти 26–30).

Отже, Заявницю притягнуто до юридичної відповідальності за порушення низки вимог Технічного регламенту.

4.6. Конституційний Суд України послідовно обстоює свою юридичну позицію щодо реалізації принципів домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до юридичної відповідальності.

Так, Конституційний Суд України в Рішенні від 15 червня 2022 року № 4-р(II)/2022, зокрема, зазначив, що „принцип індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до адміністративної відповідальності <...> має виявлятися не лише в притягненні до відповідальності особи, винної у вчиненні правопорушення, а й у призначенні їй виду та розміру покарання з обов'язковим урахуванням характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики цієї особи, можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність“ (абзац другий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини).

Конституційний Суд України у Рішенні від 12 жовтня 2022 року № 8-р(I)/2022 наголосив на тому, що „законодавче унормування порядку притягнення особи до юридичної відповідальності обов'язково має ґрунтуватися на конституційному принципі індивідуалізації юридичної відповідальності“ (абзац чотирнадцятий підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини).

У Рішенні Конституційного Суду України від 5 липня 2023 року № 5-р(II)/2023 вказано, що „неможливість вибору виду та розміру адміністративного стягнення з урахуванням обставин справи, а саме: характеру вчиненого протиправного діяння, форми вини, характеристики особи,

можливості відшкодування заподіяної шкоди, наявності обставин, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, унеможливує справедливий розгляд справи судом“ (третє речення абзацу другого підпункту 2.10 пункту 2 мотивувальної частини).

З огляду на наведене Конституційний Суд України зауважує, що принципи домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності у процедурі притягнення особи до юридичної відповідальності мають бути дотримані під час визначення правопорушникові виду та міри його юридичної відповідальності з обов'язковим урахуванням змісту та характеристики вчиненої протиправної дії або бездіяльності, виду та/або форми вини правопорушника, його майнового стану, факту відшкодування завданої правопорушенням шкоди, інших значущих обставин.

4.7. Конституційний Суд України визнав за можливе встановлення в актах публічного законодавства абсолютно визначених та/або безальтернативних санкцій у випадках, коли суб'єктом правозастосування є відмінний від суду орган влади.

Однак Конституційний Суд України зазначає, що встановлення в законі абсолютно визначених та/або безальтернативних санкцій має бути розумно поєднане з наданням законом уповноваженому суб'єктові притягнення особи до юридичної відповідальності варіативності в питанні обрання санкції до правопорушника, щоб уможливити дотримання принципів домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності. Принципи домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності в разі притягнення особи до юридичної відповідальності можуть бути забезпечені, зокрема, у спосіб установлення в законі різних видів санкцій за вчинення того самого правопорушення або різних за розміром штрафів, що їх може бути накладено на порушників тієї самої охоронної норми.

4.8. Досліджуючи оспорюваний припис Закону № 2735, Конституційний Суд України констатує наявність у ньому лише єдиної санкції: штраф у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за правопорушення „з введення в обіг продукції, яка не відповідає встановленим вимогам“, учинене вперше.

Оспорюваний припис Закону № 2735, що визначає безальтернативну санкцію, яка до того ж має ознаки абсолютно визначеної, не надає суб'єкту накладання адміністративного стягнення можливості врахувати те, що гіпотезою пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735 охоплено велику кількість виявів об'єктивної та суб'єктивної сторін цього правопорушення.

Така жорстка система визначення санкції до порушника законодавства про безпеку нехарчових товарів та продукції не надає суб'єкту накладання адміністративного стягнення повноважень, реалізація яких дала б змогу індивідуалізувати юридичну відповідальність порушника та застосувати до нього домірний захід юридичної відповідальності.

Тому притягнення порушника законодавства про безпеку нехарчових товарів та продукції до юридичної відповідальності на підставі оспорюваного припису Закону № 2735 стає формальною процедурою стосовно всіх осіб, які вперше порушили припис пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735. Тобто незалежно від значущих для визначення міри юридичної відповідальності обставин учинення такими особами правопорушення застосовують одну й ту саму санкцію – штраф у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

4.9. Конституційний Суд України вважає, що оспорюваний припис Закону № 2735, який установлює безальтернативну санкцію, що має ознаки абсолютно визначеної, не забезпечує домірності та індивідуалізації юридичної відповідальності порушника законодавства про безпеку нехарчових товарів та продукції з урахуванням усіх значущих обставин справи.

З огляду на наведене Конституційний Суд України висноває, що оспорюваний припис Закону № 2735 суперечить частині першій статті 8, частині другій статті 61 Конституції України.

5. За статтею 41 Конституції України „кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю“ (частина перша); „ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним“ (частина четверта).

5.1. Конституційний Суд України стосовно обов'язків держави щодо гарантування права власності послідовно та неодноразово зазначав: „Відповідно до Конституції України та загальновизнаних принципів і норм міжнародного права визнання, дотримання і захист права власності є обов'язком держави“ (абзац перший пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 жовтня 2008 року № 24-рп/2008); «держава, втручаючись у право власності <...>, має враховувати потребу забезпечення під час такого втручання „справедливого балансу“ в захисті зазначеного публічного інтересу та захисті права власності як одного з фундаментальних прав та зобов'язана досягти домірності в застосуванні юридичних засобів, за допомогою яких власника для задоволення певного публічного інтересу або позбавляють, або обмежують у здійсненні належного йому права власності» [абзац третій підпункту 4.10 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 16 листопада 2022 року № 9-р(II)/2022].

5.2. Конституційний Суд України у своїх рішеннях наголошував на тому, що приписи статті 41 Конституції України співвідносні з приписами статті 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (далі – Конвенція) щодо захисту права власності, права добросовісного володіння та меж здійснення цих прав.

За статтею 1 Першого протоколу до Конвенції кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном; ніхто не може бути позбавлений

своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, визначених законом і загальними принципами міжнародного права (абзац перший); попередні приписи жодним чином не обмежують права держави вводити в дію такі закони, які вона вважає за потрібне, щоб здійснювати контроль за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів (абзац другий).

5.3. Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зазначав, що для відповідності загальному правилу, викладеному в першому реченні абзацу першого статті 1 Першого протоколу до Конвенції, утручання в право на мирне володіння „майном“, з-поміж установленого приписами права і задля суспільного інтересу, має досягти „справедливого балансу“ між вимогами загального інтересу суспільства та умовами захисту основоположних прав людини [рішення у справах *Beyeler v. Italy* від 5 січня 2000 року (заява № 33202/96), § 107; *Alisic and Others v. Bosnia and Herzegovina, Croatia, Serbia, Slovenia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia* від 16 липня 2014 року (заява № 60642/08), § 108].

У рішенні у справі *Краєва проти України / Krayeva v. Ukraine* від 13 січня 2022 року (заява № 72858/13) Європейський суд з прав людини констатував, що сума штрафу, накладеного на заявницю, становила надмірне втручання в її право власності. Суд обґрунтував свою позицію, зокрема, тим, що „накладення штрафу як таке становитиме втручання у право, гарантоване абзацом першим статті 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки воно позбавляє відповідну особу майна, а саме суми, яку має бути сплачено“ (§ 23); „щоб бути сумісним зі статтею 1 Першого протоколу, захід (втручання) має відповідати трьом умовам: він має бути правомірним, мати легітимну мету та забезпечувати справедливий баланс між загальним інтересом суспільства й основоположними правами особи“ (§ 24).

У § 46 рішення у справі *Мякотін проти України / Myakotin v. Ukraine* від 17 грудня 2019 року (заява № 29389/09) Європейський суд з прав людини

наголосив на тому, що стаття 1 Першого протоколу до Конвенції „вимагає, щоб будь-яке втручання було достатньо домірним цілі, якої прагнуть досягти. Потрібний справедливий баланс не досягнути, якщо на заінтересовану особу буде покладено індивідуальний та надмірний тягар (див. *Bélané Nagy v. Hungary* [ВП], заява № 53080/13, § 115, 13 грудня 2016 року)“.

5.4. З аналізу матеріалів справи випливає, що на підставі оспорюваного припису Закону № 2735 на Заявницю накладено штраф у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Оскільки джерелом сплати штрафу були власні кошти особи, то накладання на неї штрафу за порушення законодавства про безпеку нехарчових товарів та продукції є втручанням держави в гарантоване Конституцією України право власності.

5.5. Конституційний Суд України констатує, що Заявницю притягнуто до юридичної відповідальності на підставі норми пункту 2 частини другої статті 44 Закону № 2735, яка є зрозумілою за своїм змістом та передбачною за наслідками свого застосування.

Отже, втручання в право власності особи ґрунтується на приписі права.

5.6. Конституційний Суд України вважає, що застосування до Заявниці оспорюваного припису Закону № 2735 та накладання на його підставі штрафу має правомірну мету – забезпечення високого рівня захисту прав споживачів на якість та безпеку нехарчових товарів, продукції, усіх видів робіт та послуг.

5.7. Оцінюючи оспорюваний припис Закону № 2735 на відповідність Конституції України в аспекті створення ним законодавчого підґрунтя для досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства у високому рівні захисту прав споживачів та потребою захисту одного з основоположних прав особи – права власності, – Конституційний Суд України

виходить із того, що застосування до особи визначених у законах санкцій не повинне мати характеру надмірного втручання держави в основоположні права людини, зокрема в гарантоване статтею 41 Конституції України право власності.

На підставі оспорюваного припису Закону № 2735 на особу, яка вперше вчинила правопорушення із введення в обіг товарів (продукції) або яку згідно із Законом № 2735 вважають такою, що ввела в обіг товари (продукцію), які не відповідають установленим вимогам (крім випадків, визначених статтею 28, частиною третьою статті 29 Закону № 2735), має бути накладений штраф у фіксованому розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто 51 000 гривень.

Вартість товарів (продукції), що пропонувала Заявниця до продажу, становила 39 гривень за одиницю, загальна вартість – 1365 гривень за 35 одиниць товару.

Отже, розмір штрафу значно перевищив загальну вартість товарів (продукції), що їх було запропоновано до продажу. Проте оспорюваний припис Закону № 2735 сформульовано в такий спосіб, що розмір штрафу не залежить від вартості товарів (продукції) неналежної якості.

5.8. Конституційний Суд України вважає, що штраф у розмірі 51 000 гривень є значним за своїм розміром, оскільки в серпні 2021 року, тобто на момент накладання його на Заявницю, розмір прожиткового мінімуму на одну особу в розрахунку на місяць становив 2 294 гривні, а мінімальна заробітна плата в місячному розмірі – 6 000 гривень.

Конституційний Суд України констатує, що оспорюваний припис Закону № 2735 не визначає інших видів санкцій та/або можливості зміни розміру штрафу для врахування суб'єктом накладання адміністративної санкції значущих для процедури притягнення особи до юридичної відповідальності обставин, зокрема майнового стану правопорушника, вартості товарів неналежної якості, що їх було запропоновано для продажу.

Унаслідок цього оспорюваний припис Закону № 2735 не створює умов для досягнення під час правозастосування справедливого балансу між вимогами публічного інтересу в забезпеченні високого рівня захисту прав споживачів та захистом права власності особи, оскільки оспорюваний припис Закону № 2735 покладає на особу індивідуальний і надмірний тягар, а отже, є підґрунтям для надмірного втручання держави в гарантоване статтею 41 Конституції України право власності.

З огляду на наведене Конституційний Суд України дійшов висновку, що оспорюваний припис Закону № 2735 суперечить частинам першій, четвертій статті 41 Основного Закону України.

6. Згідно з частиною другою статті 152 Конституції України, статтею 91 Закону України „Про Конституційний Суд України“ закони, інші акти або їх окремі приписи, що визнані неконституційними, утрачають чинність із дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Конституційний Суд України враховує те, що визнання неконституційним оспорюваного припису Закону № 2735 унеможливить застосування юридичної відповідальності до осіб, які ввели в обіг товари (продукцію), що не відповідають установленим вимогам.

Для недопущення порушення публічного інтересу в забезпеченні високого рівня захисту прав споживачів на якість та безпеку нехарчових товарів (продукції) Конституційний Суд України вважає за доцільне відтермінувати втрату чинності оспорюваним приписом Закону № 2735.

Ураховуючи викладене та керуючись статтями 147, 150, 151¹, 151², 152, 153 Конституції України, на підставі статей 7, 32, 36, 65, 67, 74, 84, 88, 89, 91, 92, 94, 97 Закону України „Про Конституційний Суд України“

Конституційний Суд України**у х в а л и в:**

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), окремий припис пункту 2 частини другої статті 44 Закону України „Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції“ від 2 грудня 2010 року № 2735–VI зі змінами, а саме: „у розмірі трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян“.

2. Окремий припис пункту 2 частини другої статті 44 Закону України „Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції“ від 2 грудня 2010 року № 2735–VI зі змінами, визнаний неконституційним, утрачає чинність через шість місяців із дня ухвалення Конституційним Судом України цього Рішення.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов’язковим, остаточним та таким, що не може бути оскаржено.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у „Віснику Конституційного Суду України“.

