

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПОДАННЯ
щодо офіційного тлумачення частини першої статті 105
Конституції України в аспекті можливого притягнення Президента України
до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення
під час виконання повноважень

Реалізуючи повноваження, надане Верховному Суду згідно із частиною другою статті 150 Конституції України, керуючись пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»,

Пленум Верховного Суду звертається із цим поданням.

До Верховного Суду надійшло звернення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області стосовно скликання Пленуму Верховного Суду для вирішення питання про звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення частини першої статті 105 Конституції України в аспекті можливого притягнення Президента України до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення під час виконання повноважень.

Необхідність такого звернення до Конституційного Суду України зумовлена тим, що на розгляді Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області перебуває справа про адміністративне правопорушення відносно Зеленського Володимира Олександровича за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 44-3 «Порушення правил щодо карантину людей» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

Розглянувши звернення Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області, Пленум Верховного Суду встановив нижчезазначене.

Згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Відповідно до статті 105 Основного Закону Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень.

У Конституції України імунітет глави Української держави визначено без конкретних параметрів, короткою формулою; в Основному Законі не конкретизовано, у чому саме полягає недоторканність Президента України. Водночас у законодавстві України немає норм, які б деталізували імунітет глави держави та уточнювали підстави і процесуальний порядок притягнення Президента України до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.

Алгоритм визначення складових недоторканності Президента України наведено в Рішенні Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (далі – Рішення). У цьому Рішенні констатовано, що під поняттями «право недоторканності людини» та «право недоторканності Президента України» розуміються різні конституційні інститути. Суттєві властивості цього права Президента України надають йому ознак посадово-функціонального імунітету, що зумовлено публічно-правовим статусом Президента України, установленим виключно Конституцією України (абзац перший пункту 3 Рішення).

В абзаці другому пункту 3 Рішення зазначено: «Інститут Президента України ґрунтується на сукупності норм, що містяться у розділі V Конституції України... З огляду на це Президент України потребує і належного рівня правового захисту. Такому захисту слугує насамперед припис частини першої статті 105 Основного Закону України».

Конституційний Суд України також указав, що право недоторканності Президента України не може бути скасоване, призупинене або обмежене шляхом порушення проти нього кримінальної справи і переслідування в порядку кримінального судочинства (абзац третій пункту 3 Рішення).

Таким чином, право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. Корегування змісту цього

права неможливе без унесення відповідних змін до Конституції України (абзац четвертий пункту 3 Рішення).

Водночас Конституційний Суд України зазначає, що право недоторканності Президента України має обмеження в часі і діє, відповідно до Конституції України, лише на час виконання ним повноважень (абзац п'ятий пункту 3 Рішення).

Аналіз Рішення дає змогу дійти висновку, що Президента України протягом строку обіймання цієї посади не може бути притягнуто саме до кримінальної відповідальності та може бути усунуто з посади лише на підставі конституційної процедури імпічменту.

Згідно із чинним законодавством України Президента України можна притягнути до кримінальної відповідальності лише після закінчення терміну його повноважень або в разі дострокового припинення його повноважень у порядку імпічменту.

Питання про те, чи можна Президента України притягнути до адміністративної відповідальності, у Рішенні не розкрито.

Разом із тим, Президент України є суб'єктом окремих адміністративних правопорушень. Наприклад, згідно зі статтею 1, підпунктом «а» пункту 1 частини першої статті 3, частиною першою статті 25, частиною першою статті 27, частиною першою статті 35, частиною першою статті 36, частиною першою статті 50, частиною першою статті 65 Закону України «Про запобігання корупції» Президент України є суб'єктом, на якого поширюється дія цього Закону. Тобто глава держави підпадає під дію антикорупційних вимог, заборон та обмежень, порушення чи недотримання яких є підставою притягнення його до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. У зв'язку із цим Президент України є суб'єктом таких адміністративних правопорушень, як порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КУпАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (стаття 172-6 КУпАП), порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (стаття 172-8 КУпАП).

Правоохоронними органами складаються протоколи про вчинення Президентом України адміністративних правопорушень. Ці протоколи надсилаються до судів для ухвалення рішень про притягнення глави держави до адміністративної відповідальності.

Національні суди не завжди однаково підходять до вирішення питань про можливість притягнення Президента України до адміністративної відповідальності. Так, наприклад, Печерський районний суд м. Києва в постанові від 20 липня 2020 року вказав, що з урахуванням положень статті 105 Конституції України, офіційного тлумачення частини першої цієї статті в Рішенні, прецедентної практики Європейського суду з прав людини, відносно Президента України в період виконання ним повноважень, не може бути складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене частиною другою статті 172⁶ КУпАП, та він не може бути притягнутий до адміністративної відповідальності.

Водночас Хмельницький міськрайонний суд Хмельницької області, маючи сумніви щодо однозначності розуміння відповідних конституційних положень у частині встановлення можливості застосування до Президента України заходів адміністративної відповідальності, звернувся з поданням до Верховного Суду.

Однак, як зазначалося вище, Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003, у якому сформовано висновки щодо тлумачення статті 105 Конституції України, не стосувалось аспектів реалізації цієї норми щодо існування правових підстав для притягнення Президента України до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення.

Ураховуючи наведене, а саме: використання в Основному Законі широкого за змістом формулювання «право на недоторканність» без його деталізації до випадків притягнення Президента України до адміністративної відповідальності; наявність у судах справ, пов'язаних із притягненням Президента України до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень; відсутність у рішеннях Конституційного Суду України висновків про те, чи поширюються положення статті 105 Конституції України на випадки притягнення до адміністративної відповідальності, – Пленум Верховного Суду вважає, що існують підстави для офіційного тлумачення статті 105 Конституції України.

Щодо строків розгляду звернення

Існування відповідних законодавчих положень, вочевидь, є об'єктивною причиною невідкладного та оперативного розгляду Конституційним Судом України цього конституційного подання. Беручи до уваги наведене, Пленум Верховного Суду висловлює прохання визнати провадження за цим поданням невідкладним та розглянути його в строки, передбачені частиною третьою статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

На підставі викладеного та керуючись статтями 150 Конституції України, статтями 7, 51, 52 Закону України «Про Конституційний Суд України», пунктом 5 частини другої статті 36, пунктом 5 частини другої статті 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»,

ПРОСИМО:

1. Відкрити провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 105 Конституції України в аспекті можливого притягнення Президента України до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення під час виконання повноважень.

2. Надати офіційне тлумачення положень частини першої статті 105 Конституції України в аспекті можливого притягнення Президента України до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення під час виконання повноважень.

3. Визнати провадження за цим конституційним поданням невідкладним згідно з пунктом 3 частини третьої статті 75 Закону України «Про Конституційний Суд України».

Відомості про представників суб'єкта права на конституційне подання:

керівник департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду
Бабанли Расім Шагінович (вул. Пилипа Орлика, 4-А, м. Київ, тел. (044) 591-09-10).

Додатки:

1. Постанова Пленуму Верховного Суду від 18 вересня 2020 року № 10 «Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 105 Конституції України в аспекті можливого притягнення Президента України до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення під час виконання повноважень на 1 арк. в 1 прим.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141) (витяг).

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-Х (Відомості Верховної Ради УРСР, 18.12.1984, № 51, ст. 1122) (витяг).

4. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» (Голос України, 16.07.2016, № 132-133) (витяг).

5. Закон України від 13 липня 2017 року № 2136- VIII «Про Конституційний Суд України» (Голос України, 02.08.2017, № 141) (витяг).

6. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (Голос України, 25.10.2014, № 206) (витяг).

7. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України) (Урядовий кур'єр, 18.12.2003).

8. Копія листа Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області № 686/14709/20 від 19 червня 2020 року на 12 арк. в 1 прим.

9. Копія постанови Печерського районного суду міста Києва від 20 липня 2020 року (справа № 757/28800/20-п) на 2 арк. в 1 прим.

Голова Верховного Суду

Валентина ДАНИШЕВСЬКА