

DOI:10.35774/app2022.04.041
УДК 342.9

Мар'яна Вербіцька,

к. ю. н., доц., доцентка кафедри
конституційного, адміністративного та
фінансового права Західноукраїнського
національного університету
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5011-7958>

Анна Дейнека,

студентка юридичного факультету
Західноукраїнського
національного університету

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Відображено результати дослідження процедури притягнення Президента України до адміністративної відповідальності.

Визначено відсутність законодавчої регламентації процесу притягнення глави держави до адміністративної відповідальності. В ході проведення дослідження виявлено глобальну проблему, зокрема Закону України «Про Президента України», та зазначено, що питання адміністративної відповідальності глави держави було б доцільно відобразити саме в цьому нормативно-правовому акті. Запропоновано внесення змін та доповнень до вітчизняного законодавства з метою урегулювання зазначеного питання. Проблема розглянута з урахуванням безпрецедентності події вчинення Президентом України проступку. Під час проведення дослідження визначено необхідність дотримання балансу між забезпеченням гарантованої Конституцією України, Європейською конвенцією з прав людини рівності кожного перед законом та судом, незалежно від обійманої посади чи жодних інших ознак та державними потребами, у тому числі щодо повноцінного, своєчасного та належного виконання своїх повноважень та функцій Президентом України.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, санкція, Президент України, суб'єкт владних повноважень, держава, президентський імунітет, недоторканість Президента України, юридична відповідальність, суб'єкт адміністративних правопорушень

Verbitska M., Deineka A.

Administrative responsibility of the President of Ukraine

The article is devoted to the study of the problem of administrative responsibility.

The results of the investigation into the procedure for bringing the President of Ukraine to administrative responsibility are reflected.

It was determined that there is no legislative regulation of the process of bringing the head of state to administrative responsibility. In the course of the research, a global problem was identified, namely the absence of the Law of Ukraine «On the President of Ukraine», and it was noted that the issue of administrative responsibility of the head of state would be expedient to be highlighted in this normative legal act. It is proposed to introduce changes and additions to the domestic legislation in order to settle the mentioned issue. The problem was considered taking into account the unprecedented nature of the event of the President of Ukraine committing a misdemeanor. When conducting the research, it was determined the need to maintain a balance between ensuring the equality of everyone before the law and the court, guaranteed by the Constitution of Ukraine, the European Convention on Human Rights, regardless of the position held or any other characteristics and state needs, including regarding the full, timely and proper performance of one's powers and functions of the President of Ukraine.

When studying the issue, we encountered the problem of the lack of definition of the legal responsibility of the President of Ukraine and the lack of establishment of the types of such responsibility, the complete lack of a list of sanctions for the head of state. The study is aimed at studying the possibility of bringing the President of Ukraine to administrative responsibility, taking into account the status and inviolability of the head of state. For the sake of objectivity, the concept, essence and scope of presidential immunity are considered. It is clarified for what purpose immunity is granted to the head of the state, attention is focused on the fact that immunity is not a privilege, but a necessity that ensures the correct, quick and effective exercise of his powers by the president.

Keywords: *administrative responsibility, sanction, the President of Ukraine, subject of power, state, presidential immunity, immunity of the President of Ukraine, legal responsibility, subject of administrative offenses.*

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 102 Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [1].

Для забезпечення безперешкодного, швидкого та ефективного здійснення Президентом України своїх повноважень він користується правом недоторканості. Суть так званого «посадово-функціонального імунітету» полягає в неможливості притягнення глави держави до кримінальної відповідальності. Проте законодавець не визначив, чи може щодо Президента України відкриватися адміністративне провадження та чи може він притягатися до адміністративної відповідальності.

Питання притягнення Президента України до адміністративної відповідальності гостро постало на тлі подій, які відбулися 3 червня 2020 р. Йдеться про випадок, коли Володимир Зеленський під час робочої поїздки до Хмельницького випив із делегацією каву в середині приміщення місцевого кафе [2].

Своїми діями Президент України вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ст. 44-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення правил щодо карантину людей), за яке передбачається відповідальність у вигляді штрафу від 34 тис. грн до 170 тис. грн [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання обсягу президентського імунітету та притягнення Президента України до юридичної відповідальності досліджували М. Гаврильців, Ю. Кожевников, Г. Малькіна, О. Ткаль та інші. Водночас на дисертаційному чи монографічному рівні адміністративна відповідальність Президента України предметом дослідження не була.

Незважаючи на це сьогодні на розгляді Конституційного Суду України знаходиться конституційне подання Верховного Суду (4/459(20) від 25.09.2020) 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. Ухвалою колегії суддів КСУ відкрито конституційне провадження у справі; справа розглядається Великою палатою Суду з 04.03.2021.

Мета дослідження полягає у тому, аби розглянути та проаналізувати можливість притягнення до адміністративної відповідальності Президента України крізь призму науки конституційного та адміністративного права, враховуючи чинні правові норми, які врегламентовують дане питання.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для початку пропонуємо визначити, що таке інститут недоторканості та з'ясувати його обсяг щодо Президента України. Недоторканність це юридична гарантія правового статусу окремих категорій осіб (депутатів, дипломатів, суддів, президентів), що полягає в захисті від примусу, який міг би застосовуватися до них за звичайних обставин [4].

Відповідно до ст. 105 Конституції України: «Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень».

За посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Звання Президента України охороняється законом і зберігається за ним довічно, якщо тільки Президент України не був усунений з поста в порядку імпічменту»[1].

Отже, ми бачимо, що обсяг недоторканості Президента України не встановлений в Конституції України, вищезгаданою нормою лише закріплені загальні положення, які не дають повного розуміння такого інституту. Також зазначимо, що значною прогалиною в законодавстві є відсутність Закону України «Про Президента України», в якому доцільно визначити обсяг президентського імунітету та чітко встановити, до якої відповідальності може притягуватися глава держави.

У вищезгаданій ситуації 19 червня 2020 р. Хмельницький міськрайонний суд Хмельницької області розглянув справу про порушення правил карантину Володимиром Зеленським. Під час судового засідання суд поставив під сумнів можливість притягнення чинного глави держави до юридичної відповідальності через його недоторканність. Саме тому суд постановив звернутися до Голови Верховного Суду щодо скликання Пленуму Верховного Суду для прийняття рішення про звернення до Конституційного Суду України (КСУ) щодо офіційного тлумачення ч. 1 ст. 105 Конституції України в аспекті можливості притягнення Президента до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення під час виконання повноважень [5].

18.09.2020 р. Пленум Верховного Суду розглянув внесений Головою Верховного Суду В. Данішевською проєкт конституційного подання та постановив: «Звернутися до Конституційного Суду України з конституційним поданням 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» [6].

Таким чином, на розгляд Конституційного Суду України надійшло Конституційне подання Верховного Суду. У ньому зазначалося, що ст. 105 Конституції України вже підлягала трактуванню Конституційним Судом України, у результаті якого 10.12.2003 р. було винесене Рішення № 19-рп/2003. Проте у поданні Верховного Суду чітко зазначено, що вищезгадане «Рішення № 19-рп/2003, у якому сформовано висновки щодо тлумачення ст. 105 Конституції України, не стосувалось аспектів реалізації цієї норми щодо існування правових підстав для притягнення Президента України до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення» [7].

Проаналізувавши Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 р., ми дійшли висновків, що, дійсно, недоторканість Президента України була відображена лише в аспекті кримінальної відповідальності. Проте можливість притягнення глави держави до адміністративної відповідальності не була розглянута взагалі.

Саме тому 27.02.2021 Велика палата КС України розпочала розгляд подання Верховного Суду. На відкритій частині пленарного засідання було заслухано суть подання та досліджено матеріали справи, а Велика палата КС перейшла в закриту частину пленарного засідання для ухвалення рішення у справі.

Зазначимо, що на сьогодні через об'єктивні обставини Конституційний Суд України не виніс рішення щодо цієї справи. Тому вважаємо за необхідне, проаналізувавши позиції правників, висловити власну точку зору щодо можливості притягнення Президента України до адміністративної відповідальності.

Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено перелік корупційних правопорушень, за вчинення яких глава держави повинен нести адміністративну відповідальність, а саме: Президент України є суб'єктом таких адміністративних правопорушень:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КУпАП);
- порушення встановлених законом обмежень щодо отримання 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) [3].

Вищенаведене вказує на те, що законодавець встановив вичерпний перелік правопорушень, за вчинення яких Президент України може притягуватися до адміністративної відповідальності, проте відкритим все ще є питання про притягнення до відповідальності за проступки, яких немає у вищенаведеному списку.

Адвокат АО Barristers І. Кузіна, акцентуючи увагу на принципі рівності усіх перед законом та судом, стверджує, що оскільки згідно з чинним законодавством прямо не виключена можливість притягнення Президента України до адміністративної відповідальності, то він все ще є суб'єктом адміністративних правопорушень [5].

А. Трембіч, адвокат АФ «Грамацький та Партнери», вважає, що «Президент наразі зберігає величезний обсяг імунітету, який поширюється зокрема і на адміністративну відповідальність». Ми не погоджуємося з такою думкою, оскільки переконані, що поки законодавець чітко не виключить можливість притягнення Президента України до адміністративної відповідальності, доти глава держави залишатиметься суб'єктом адміністративних правопорушень [5].

Проте варто взяти до уваги, що імунітет Президента не привілей, а необхідність для ефективного здійснення ним своїх повноважень, якими його наділив народ України. Саме тому виконання адміністративного стягнення не має перешкоджати здійсненню Президентом його посадових функцій. О. Шкелебей, керуючий партнер ЮК ESQUIRES, зауважив, що питання про притягнення глави держави до адміністративної відповідальності потрібно розглядати індивідуально, адже «якщо сплата штрафу не чинить особливих перешкод діяльності Президента, то накладення адміністративного стягнення у вигляді громадських чи виправних робіт або адміністративного арешту однозначно на певний час зв'яже йому руки» [5].

Висновки. Проаналізувавши норми чинного законодавства України та взявши до уваги позиції правників, ми робимо такі висновки:

1. Опираючись на принцип рівності усіх перед законом та судом, вважаємо, що Президента України потрібно притягувати до адміністративної відповідальності за вчинені ним проступки.

2. З огляду на те, що глава держави – це особливий суб'єкт юридичної відповідальності, для нього необхідно передбачити перелік стягнень, які не перешкождали би йому виконувати його посадові повноваження. Наприклад: попередження, штраф, оплатне вилучення або конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення.

3. Досліджуючи вказане питання, ми виявили значну прогалину в законодавстві України. Йдеться про відсутність Закону України «Про Президента України». На нашу думку, його прийняття є нагальною потребою, зокрема доцільно прописати види юридичної відповідальності глави держави та процедуру притягнення його до такої відповідальності.

4. На разі питання притягнення Володимира Зеленського до адміністративної відповідальності за порушення ст. 44-4 КУпАП все ще відкрите, адже Конституційний Суд України ще не висловив свою позицію. Водночас зауважимо, що сам Президент України відразу зазначив, що готовий відповідати за цей вчинок.

5. Питання недоторканості певною мірою постійно порушується в українському суспільстві, але, незважаючи на це, воно не повністю врегульоване чинним законодавством, на що, безумовно, Верховна Рада України має звернути увагу.

Ще один важливий аспект – це процедурне питання щодо визначення особливостей підвідомчості справ про адміністративні правопорушення, вчинені Президентом України. Адже окремі категорії таких справ розглядаються за обов'язкової участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Проте вказане може суперечити державними інтересами.

У результаті проведеного дослідження можна резюмувати, що з приводу можливості притягнення до адміністративної відповідальності Президента України законодавець повинен знайти баланс між забезпеченням гарантованої Конституцією України, Європейською конвенцією з прав людини рівності кожного незалежно від обійманої посади чи жодних інших ознак та державними потребами, у тому числі щодо повноцінного, своєчасного та належного виконання своїх повноважень та функцій політичними суб'єктами, зокрема Президентом України. Адже сьогодні, в часи війни, з російською федерацією об'єктивно зрозуміло кожному, що роль Президента є нагальною, надважливою для повноцінного поступу нашої Держави у світле майбутнє.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 18.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 09.11.2022).
2. «Кава Зеленського»: судді з Хмельницького офіційно попросили розтлумачити, чи можна карати президента. *Radio свобода*. 24.06.2020. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-sud-kava-khmelnytskyeprezydent/30687994.html> (дата звернення: 09.11.2022).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 09.11.2022).
4. Вільна енциклопедія Вікіпедія. Недоторканність (право). URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_\(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE)) (дата звернення: 09.11.2020).
5. Пошелюжна Христина. «Штрафи Президента»: чи недоторканний відповідає за адмінпорушення? *Юридична практика Pravo*. 08.07.2020. URL: <https://pravo.ua/shtrafi-prezidenta-chi-nedotorkannij-vidpovidaie-za-adminporushennja/> (дата звернення: 09.11.2022).
6. Постанова Пленуму Верховного Суду № 10 від 18.09.2020. Про звернення до Конституційного Суду України з конституційним поданням 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. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. 18.09.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010780-20#Text> (дата звернення: 10.11.2020).
7. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року No 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). Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. 10.12.2003. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text> (дата звернення 14.11.2022).

8. Європейська конвенція з прав людини від 04.11.1950. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text (дата звернення 09.11.2022).

References

1. *Konstytuciya Ukrayiny vid 18.06.1996*. [The Constitution of Ukraine dated 18.06.1996]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian]
2. «Kava Zelenskogo»: suddi z Khmelnytskogo ofitsiino poprosyly roztlumachyty, chy *mozhna karaty prezidenta*. *Radio svoboda*. «Zelensky's coffee»: judges from Khmelnytskyi officially asked to clarify whether the president can be punished. *Radio freedom*. 24.06.2020. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/news-sud-kava-khmelnytskyeprezident/30687994.html> [in Ukrainian]
3. *Kodex Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia [Code of Ukraine on administrative offenses]* vid 07.12.1984. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> [in Ukrainian].
4. *Vilna entsyklopedia Wikipedia. Nedotorkanist (parvo)*. [The free encyclopedia Wikipedia. Inviolability (right)]. Retrieved from [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_\(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE\)](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9D%D0%B5%D0%B4%D0%BE%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C_(%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE)) [in Ukrainian].
5. Posheliuzhna Khrystyna. «Shtraphy Presyidenta»: chy nedotorkanniy vidpovidaie za adminporushennia? [Poshelujna Khrystyna. «President's fines»: is the untouchable responsible for administrative violations? Legal practice Pravo]. *Yurydychna praktyka. Pravo – Legel practice. Law*. 08.07.2020. Retrieved from <https://pravo.ua/shtrafi-prezidenta-chi-nedotorkannij-vidpovidaie-za-adminporushennja/> [in Ukrainian].
6. *Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu №10 vid 18.09.2020. Pro zvernennia do Konstytutsiinogo Sudu Ukrainy z konstytutsiinym podanniam shchodo ofitsiinogo tlumachennia chastyny pershoi statti 105 Konstytucii Ukrayiny v aspekti mozhyvogo prytiagnennia Presyidenta Ukrainy do administratyvnoi vidpovidalnosti za vchynennia administratyvnoho pravoporushennia pid chas vykonannia povnovazhen. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [Resolution of the Plenum of the Supreme Court No. 10 dated September 18, 2020. About applying to the Constitutional Court of Ukraine with a constitutional submission regarding the official interpretation of the first part of Article 105 of the Constitution of Ukraine in the aspect of possible bringing the President of Ukraine to administrative responsibility for committing an administrative offense while exercising his powers. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 18.09.2020. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010780-20#Text> (data zvernennya: 09.11.2022) [in Ukrainian].
7. *Rishennia Konstytutsiinogo Sudu Ukrainy vid 10.12.2003 roku No 19-pn/2003 u spravi za konstytutsiinym podanniam 47 narodnykh deputativ Ukrainy pro ofitsiine tlumachennia polozhen chastyny pershoi statti 105, chastyny pershoi statti 111 Konstytucii Ukrayiny (sprava shchodo nedotorkannosti ta impichmentu Presyidenta Ukrainy. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 10.12.2003. [Decision of the Constitutional Court of Ukraine dated December 10, 2003 No. 19-pn/2003 in the case based on the constitutional submission of 47 People's Deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of the first part of Article 105, the first part of Article 111 of the Constitution of Ukraine (the case regarding the immunity and impeachment of the President of Ukraine). Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text> Retrieved from [in Ukrainian].
8. *Evropeiska konventsia z prav liudyny vid 04.11.1950. Ofitsiinyi veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. [European Convention on Human Rights dated November 4, 1950. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine]. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 07.12.2022.