

2002. – С. 321. **8.** Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х., 2000. – С. 319–320. **9.** Тарахонич Т. І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти // Правова держава. – К., 2002. – Вип. 13. – С. 106. **10.** Рабинович П. М. Права людини: Концептуальні засади // Права людини і громадянина: Проблеми реалізації в Україні. – К., 1998. – С. 9–19. **11.** Пушкіна О. В. Система прав і свобод людини та громадянина в Україні: теоретичні і практичні аспекти забезпечення. – К., 2006. – С. 6–7. **12.** Гринюк Р. Ф. Ідея правової держави: теоретико-правова модель і практична реалізація. – К., 2004. – С. 199–200. **13.** Алексеев С. С. Философия права. – М., 1998. – С. 16–17. **14.** Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. – М., 2001. – С. 68. **15.** Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. – К., 2000. – С. 139–140. **16.** Засць А. П. Конституційно-правові засоби обмеження держави і контролю над владою // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – №3 (14). – С.17. **17.** Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М., 1999. – С. 49. **18.** Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). – К., 2006. – С. 186. **19.** Юридический энциклопедический словарь / Отв. ред. А. Я. Сухарев. – М., 1987. – С. 129. **20.** Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 2000. – С. 164. **21.** Желзняк Н. Правові й організаційні форми діяльності органів юстиції в здійсненні державної правової політики // Право України. – 2001. – № 6. – С. 48. **22.** Засць А. П. Легітимація приписів держави як кінцева стадія правотворення // Державно-правова реформа в Україні. – К., 1997. – С. 54. **23.** Гринюк Р. Ф. Поняття законності та її вплив на процес розбудови правової держави // Правничий часопис Донецького університету. – 2003. – № 1 (9). – С. 9. **24.** Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – М., 1991. – С. 408.

О. В. БОНДАРЧУК

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІНСТИТУТУ ПАРЛАМЕНТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В УКРАЇНІ ТА РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ

Рассматривается институт неприкосновенности, который действует на правовой конституционной основе, предполагает стабильность общества, прогресс социальных отношений, вовлеченность граждан в процесс управления государством, способность обеспечить подчинение государству, обществу, а политики – праву и нравственности. Совершенствование института парламентской неприкосновенности служит достижению цивилизованного состояния общества.

A parliamentary immunity doctrine, based on Constitutional Law, supposes social peace and progress of social relations, citizenship's involvement in State governing, ability to provide subordination to State, Society, Politics, Law and Morality. Improving of a parliamentary immunity doctrine brings to society civilizing process.

Більшість українських та російських фахівців у галузі конституційного права, кримінального права і процесу, котрі досліджують зазначену проблему, доходять

висновку, що у чинному російському та українському законодавстві дається досить широке визначення парламентської недоторканності. До такого ж висновку дійшли й учасники Круглого столу, проведеного 27 квітня 1999 р. Комітетом з безпеки Державної Думи і Комісією Державної Думи з перевірки фактів участі посадових осіб і органів державної влади суб'єктів Російської Федерації у корупційній діяльності на тему: «Інститут «недоторканності» окремих категорій державних службовців у російському законодавстві». Цієї думки дотримується і чимало державних і політичних діячів, письменників та практичних працівників правоохоронних органів¹.

Практично тоді ж в Україні Фонд сприяння правовим і політичним реформам організував і провів Круглий стіл «Депутатська недоторканність – порівняльно-правовий аналіз українського і європейського досвіду в сучасному контексті». Гострота даної проблеми привернула значну увагу науковців, практичних працівників. У його роботі взяли участь народні депутати України, представники Адміністрації Президента України, Центральної виборчої комісії, Міністерства юстиції України, громадських та наукових організацій.

В ході обговорення цих вкрай важливих та гострих проблем науковці були одностайними у ставленні до інституту депутатського імунітету: він має, безперечно, існувати. Зокрема, у виступах В. Погорілка, В. Гончаренка, Іоахами Кіннота було зазначено, що некоректною є сама постановка питання про скасування депутатської недоторканності. Проблема пов'язана саме з обсягом недоторканності народних депутатів. Учасники зібрання запропонували внести зміни до чинного законодавства, вказуючи на необхідність приведення його у відповідність з Конституцією України та європейськими нормами в частині обсягу і терміну дії депутатської недоторканності. Визнано за необхідне збереження депутатського імунітету у випадку розпуску парламенту до обрання його нового складу, обмеження депутатського імунітету в разі висловлювань та інших діянь депутата, спрямованих проти суверенітету і територіальної цілісності держави².

Привернула також увагу науковців і проблема регулювання депутатської недоторканності у напрямі обмеження її щодо тяжких злочинів та випадків затримання народних депутатів під час вчинення ними злочину, а також поширення імунітету на стадії порушення кримінальної справи тощо. Поряд із цим Круглий стіл запропонував і низку цікавих пропозицій та ідей, зокрема щодо можливості прийняття за ініціативою України загальноєвропейської хартії з питань депутатського імунітету та індемнітету; звернути увагу представників засобів масової інформації, окремих державних інститутів на неприпустимість подальшого впливу на громадську думку про необхідність ліквідації депутатської недоторканності, оскільки остання означає не що інше, як ліквідацію демократичних форм організації публічної влади в Українській державі, а також запропоновано державному телебаченню запровадити політико-публіцистичну програму з метою професійного обговорення і висвітлення проблем, пов'язаних з депутатською недоторканністю³.

У вирішенні цих непростих та невідкладних проблем в Україні та в Російській Федерації необхідно шукати «золоту середину». Недоторканність необхідна для забезпечення свободи діяльності депутатів, котрі не повинні оглядатися на те, що в силу їх політичних переконань проти них може бути розгорнуте кримінальне або адміністративне переслідування. Повністю ліквідувати інститут недоторканності, на думку автора, не можна. У разі його ліквідації різко ослабиться законо-

давча влада, оскільки саме від того, як працюють депутати, значною мірою і залежить результативність діяльності представницьких органів влади. Проте не слід доводити справу до абсурду, коли недоторканність стосується будь-якого виду правопорушень, у тому числі кримінальних злочинів. Адже недоторканність – це не привілеї, що піднімають депутатів над іншими громадянами, і не пільги, що поліпшують умови їх життя, а передумови їхньої успішної, безперервної діяльності, підвищення рівня незалежності, що відповідатиме політико-правовій природі представницьких органів державної влади. «Всією своєю діяльністю депутат повинен виправдовувати довіру виборців, завжди бути на рівні вимог, що пред'являються до нього народом»⁴. На нашу думку безвідповідальний депутат, як і депутат, позбавлений імунітету, – це дві крайнощі, кожна із яких містить серйозну небезпеку для законодавчого процесу і в Україні, і в Російській Федерації.

І якщо у суспільстві посилюватиметься протидія цій інституції, то вона повинна бути спрямована не проти самого інституту недоторканності депутата, який сам по собі бездоганий, а проти його недобросовісного використання⁵. Необхідно знаходити той баланс, котрий би не давав можливості депутатам ухилитися від відповідальності й водночас гарантував би їм захист від переслідування за політичними мотивами. Слід погодитися з точкою зору відомого російського вченого-правознавця Л.А. Шаланда: «Привілеї свободи слова і недоторканності самі по собі настільки серйозні відступи від загальних, обов'язкових для всіх громадян норм, що пояснення собі вони можуть знайти у крайніх суттєвих мотивах. У всякому випадку, винятки із загального права не повинні перевищувати розумну необхідність»⁶.

Досить точно ситуацію, що склалася з інститутом недоторканності, прокоментував російський політичний діяч Григорій Явлінський: «Злочинцям не місце у Думі. Обмежити недоторканність необхідно, однак повністю її відмінити неможна. Не можна робити депутата беззахисним. Тоді він не зможе, наприклад, боротися з корупцією. Тому що у результаті такої боротьби він запросто може потрапити за ґрати».

Проте не слід, на думку автора, вирішувати питання захисту депутатів за допомогою (шляхом) проведення загальнодержавних референдумів, як це було зроблено у Киргизькій Республіці в грудні 1998 р. Це пов'язано було з тим, що факти здійснення депутатами злочинів були висвітлені у засобах масової інформації, що негативно відбилася у свідомості нашого суспільства. Сама думка про введення будь-яких винятків із загального порядку, особливо у такій галузі, як кримінальне судочинство, у суспільстві сприймається досить болісно і неоднозначно. І будь-які дії, спрямовані на встановлення нерівності, сприймаються суспільною думкою як грубе порушення законності і справедливості.

Отже, результат референдуму можна цілком спрогнозувати – це повна відміна депутатської недоторканності. Проте населення погано уявляє, яку мету переслідує інститут парламентської недоторканності. Цей тезис підтверджує і проведений 2006 р. фондом «Суспільна думка» опитування громадян Росії з питань необхідності депутатського імунітету в сучасних умовах. Результати засвідчили: 86% опитуваних знають, що таке депутатський імунітет. Проте лише 2% респондентів підтримують існування недоторканності, пояснюючи її необхідністю забезпечити безпеку депутата, щоб він не був підданий переслідуванням за свою діяльність, 1% із них вважає, що недоторканність існує для того, щоб депутати сміливо працювали на користь країни. Сприймають недоторканність як неминун-

че лихо 43% опитаних, 24% вважають, що горезвісний «імунітет» надає право безкарно красти і вибивати⁷. Проте останнім часом пропозиція вирішити питання про депутатську недоторканність шляхом проведення загальнонаціональних референдумів дедалі частіше лунають серед депутатів і певних політичних партій як в Україні, так і в Російській Федерації. Наприклад, такі пропозиції періодично висуває у Росії політичний блок «Союз правих сил»⁸. Не обійшла ця проблема і український парламент. Серед політичних партій, котрі поставили на порядок денний питання про зняття депутатської недоторканності, слід назвати такі політичні сили, як «Наша Україна», «Народна самооборона», БЮТ. Ми не станемо докладно коментувати запропоновані тими чи іншими політичними силами нововведення щодо скасування чи обмеження інституту депутатської недоторканності, а обмежимося лише коротким зауваженням.

Спираючись на зарубіжний досвід, слід врахувати, що інститут депутатського імунітету виконує свою позитивну роль, особливо в авторитарних країнах, де демократичні традиції знаходяться у зародковому стані. Тому передчасне обмеження, а тим більше ліквідація інституту депутатської недоторканності може призвести до згортання процесу демократизації як українського, так і російського парламентаризму. Більше того, ліквідація інституту депутатської недоторканності з якою виступають певні політичні сили, має на меті отримати тимчасові політичні вигоди та переваги, які можуть нанести і невідповідну шкоду законодавчій діяльності країни⁹.

Деякі вітчизняні та російські вчені-правознавці, що досліджують ці проблеми, бачать вихід із ситуації, що склалася, у закріпленні інституту відклику депутатів¹⁰. Проте ми погоджуємося з думкою тих російських вчених, які вважають, що інститут відкликання депутата на федеральному рівні, а саме щодо депутатів Державної Думи Російської Федерації, є неприпустимим, оскільки процес їх обрання здійснюється на пропорційній основі.

Також це питання особливо актуальне в умовах обрання народних депутатів України за пропорційною виборчою системою та впливом такого способу формування Верховної Ради на конституційно-правовий статус парламентаріїв. Ця система виборів порівняно з мажоритарною та змішаною поряд з широким колом переваг має й низку недоліків, одним із яких відсутність визначеної відповідальності народного депутата, окрім політичної, та практична реалізація інституту відклику.

По-перше, цілком зрозуміло, якою буде сама процедура здійснення відклику депутатів, що обираються за мажоритарною системою, коли депутат (парламентарій) безпосередньо пов'язаний з населенням (виборцями) виборчого округу, який він представляє. Проте залишається не досить зрозумілим, як цей процес буде здійснюватися, коли депутати, обираються на пропорційній основі. У цьому випадку виборці будуть голосувати не за конкретну особу, а за загальний список від тих чи інших політичних партій. Такі колізії, на думку автора, мають місце у разі запровадження пропорційної системи, коли виборець голосує за список партії, що він обирає в цілому. Це може призвести до того, що партійний список може «втягнути» у депутати невідомих, некомпетентних та непопулярних політиків. І тоді стає практично неможливим відкликання депутата із законодавчого органу країни. Таким чином, можливість встановлення відклику депутата пов'язана лише з мажоритарною системою формування представницького (законодавчого) органу державної влади і при інших системах його формування в умо-

вах вільного мандату відклик депутата може бути неможливим і навіть неприпустимим.

По-друге. Ні для кого не є таємницею, яким чином, якими та не зовсім засобами збираються підписи на підтримку кандидатів у депутати. У випадку ж введення інституту відкликання можлива й зворотня реакція і він може бути використаний як опозицією, так і окремими особами для дестабілізації роботи представницького органу, усунення політичних противників та в інших дискримінаційних намірах¹¹.

По-третє. Інститут відклику є не досить ефективним для негайного реагування на вчинення депутатом злочину і відповідного притягнення до відповідальності внаслідок труднощів застосування його на практиці.

По-четверте. Принципове не проголошення інституту відклику депутата у чинних Конституціях України та Російської Федерації підтверджується її історичним тлумаченням, оскільки попереднє конституційно-правове регулювання, навпаки, текстуально закріплювало підзвітність депутатів перед виборцями і можливість їх відклику, тобто зв'язок волі виборців протягом всієї депутатської каденції (імперативний мандат). У ті роки це сприяло виборам, які проходили за майже стовідсотковою участі виборців у голосуванні в умовах однопартійності, яка виключала можливість участі опозиції, що дає підстави вважати таку виборчу систему недемократичною¹².

З проголошенням незалежності України та прийняттям Конституції у 1996 р. українські закони, що конкретизували інститут відклику депутатів, втратили чинність. Ті ж події відбулися у Російській Федерації після прийняття Конституції 1993 р., де, зокрема, нові федеральні закони не закріплюють можливість відклику депутата.

Отже, ми спостерігаємо процес наповнення якісно новим змістом принципів організації народного представництва відповідно Конституцій України і Російської Федерації і в умовах визнання міжнародних стандартів у галузі забезпечення вільних виборів (ст. 21 Загальної декларації прав людини)¹³. Виборче законодавство в обох країнах ґрунтується на засадах добровільної участі громадян у виборчому процесі та не встановлює високого порогу явки виборців для участі у голосуванні. За таких умов запровадження інституту відклику депутата виборцями стає практично неможливим. Більше того, інститут відклику не співпадає з ідеями плюралізму в парламентській діяльності і не може бути спрямований проти парламентської меншості, що по своїй суті не відповідає умовам функціонування представницької системи у демократичному суспільстві¹⁴.

Отже, інститут відклику депутатів в умовах запровадження пропорційної системи виборів став би громіздким і рідко б застосовувався на практиці, а відповідно не став би ефективним механізмом у вирішенні проблем функціонування українського та російського парламентаризму, і зокрема інституту недоторканності. Більше того, на думку судді Конституційного суду Російської Федерації Г. Морщакової, він може мати контрстимулюючий вплив на активну і незалежну позицію депутата, створюючи загрозу його загальногромадянським правам, або призвести без достатньо чітких на це підстав і формально вивіренних процедур до фактичного перегляду результатів виборів та анулювання депутатського мандату¹⁵, а також слугує за певних обставин інструментом боротьби проти політичної меншості¹⁶. Саме тому є неприпустимим існування інституту відклику щодо депутатів Верховної Ради України та Державної Думи Російської Федерації.

1. Журавлев М.К. К вопросу о правовом иммунитете членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // Уголовное право. – 2000. – № 1. – С. 88–93. 2. Право України. – 1999. – № 4. – С. 110. 3. Право України. – 1999. – № 4. – С. 109–110. 4. Ярмагов А.Я. Гарантии депутатской деятельности. – М., 1978. – С. 10. 5. Гродзинський М.И. Свобода депутатского слова // Вакар В.М. Привилегии безответственности. Речи члена Государственной Думы. – СПб., 1914. – С. 17. 6. Шалланд Л.А. Иммунитет народных представителей. Ч. 2 (догматическая). – Юрьев, 1913. – С. 5. 7. Смолина С., Шитукова Е. Прикоснемся к неприкосновенности // Известия. – 2006. – 8 августа. 8. «Союз правых сил» продолжает сбор подписей // Независимая газета. – 1999. – 14 октября. 9. Малько А.В. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты // Журнал российского права. – 2002. – № 2. – С. 17. 10. Зиновьев А.В. Депутатский иммунитет и индемнитет; Лебедева Н.Э. Представительная демократия и ответственность депутата: теория и практика проблемы // Юридическая мысль. – 2001. – № 1. – С. 21. 11. Корняк А. Александр Вишняков: «Мы отступаем от прямой демократии» // Независимая газета. – 2004. – 8 октября. 12. Просвирич Ю.Г. Гарантии депутатской деятельности в демократическом обществе. – Воронеж, 1982. – С. 37. 13. Конвенция о защите прав человека и основных свобод 4 ноября 1950 года // Бюллетень международных договоров. – 1983. – № 7. – С. 37. 14. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Моршаковой «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, город Москва 24 декабря 1996 года // Российская газета. – 1997. – 14 января. 15. Там само. 16. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М.В. Беглая «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года».