

О. В. БОНДАРЧУК

## ДО ПИТАННЯ ПРО СКАСУВАННЯ (ОБМЕЖЕННЯ) ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В УКРАЇНІ

*Аналізуються інститут депутатської недоторканності, проблеми внесення змін до Конституції України щодо скасування (обмеження) депутатської недоторканності.*

**Ключові слова:** інститут недоторканності депутата, скасування (обмеження) депутатської недоторканності, народний депутат України, статус народного депутата України, депутатський імунітет.

*Анализируются институт депутатской неприкосновенности, проблемы внесения изменений в Конституцию Украины по отмене (ограничению) депутатской неприкосновенности.*

**Ключевые слова:** институт неприкосновенности депутата, отмена (ограничение) депутатской неприкосновенности, народный депутат Украины, статус народного депутата Украины, депутатский иммунитет.

*Analyzed actual issues of institute of inviolability of Member of Parliament which are connected with amendments to current Constitution of Ukraine to abrogate (restrict) deputy immunity.*

**Key words:** institute of inviolability of deputy of Parliament, abrogation (restriction) of deputy immunity, deputy of Parliament, status of deputy of Parliament, deputy immunity.

Нині проблема актуальності скасування або обмеження депутатської недоторканності стоїть як ніколи гостро у зв'язку із черговими виборами до Верховної Ради України та політичними спекуляціями на цій темі.

Парламент належить до найбільш авторитетних представницьких органів, однак він не міг би повноцінно виконувати покладені на нього функції і бути дійсно незалежним органом у системі розподілу влади без існування недоторканності його членів. Саме недоторканність сприймається як невід'ємний елемент статусу депутатів, які виражають не власні інтереси, а інтереси виборців.

Недоторканність є невід'ємним елементом правового статусу депутатів у будь-якій цивілізованій країні. Вона стала своєрідним символом незалежності й рівноправності суб'єктів державно-правових відносин. Саме тому інститут недоторканності покликаний гарантувати політичну свободу слова і загальновизнані принципи права для усіх сучасних світових демократій, серед яких не є винятком Україна.

Недоторканність забезпечує належне, ефективне, безперешкодне здійснення депутатом своїх функціональних обов'язків, які слугують інтересам держави і суспільства. За відсутності недоторканності суспільство могло б постати перед проблемою відсутності охочих виконувати «невдячну» роботу, без якої, однак, усе його існування опинилося б перед певною загрозою. Більше того, недоторканність свідчить і про досить високий рівень розвитку суспільства, що визнає необхідність додаткового гарантування діяльності та безпеки депутатів.

У сучасному конституційному праві поняття депутатської недоторканності розкрито не досить повно. При дослідженні цієї проблематики вчені-конституціоналісти обмежуються визначенням лише самого поняття недоторканності як

неможливості притягнення депутата до кримінальної відповідальності або взагалі не зупиняються на визначенні цієї категорії. Проте докорінно хибно асоціювати недоторканність лише із звільненням від кримінальної чи адміністративної відповідальності.

Адже недоторканність покликана усунути можливість здійснення тиску на парламентарія з метою припинення або зміни характеру його діяльності чи дискредитувати депутата в очах виборців шляхом порушення проти нього безпідставних звинувачень. Проте в жодному разі не повинно бути можливості користуватися нею для уникнення справедливого покарання.

На основі досліджених історико-правових аспектів інституту недоторканності депутата можна зробити висновок, що статус недоторканності депутата парламенту є необхідною умовою для забезпечення свободи діяльності парламентаріїв, які не повинні оглядатися на те, що за їх політичні переконання проти них може бути розпочато кримінальне чи адміністративне переслідування. За повної ліквідації інституту недоторканності суттєво послабиться законодавча влада, оскільки від того, як працюють депутати і в яких умовах вони виконують свій професійний обов'язок, у багатьох випадках залежить ефективність представницької демократії.

Розвиток і становлення інституту недоторканності депутата парламенту в переважній більшості країн переконливо свідчить, що він був вагомим та дієвим засобом забезпечення ефективної діяльності членів парламентів, тому існування інституту недоторканності народного депутата України зумовлене об'єктивними причинами та історичним досвідом.

Водночас за останній час практика українського та російського парламентаризму переконливо підтверджує факти того, що трапляються непоодинокі випадки, коли народні обранці ухиляються від кримінальної відповідальності, прикриваючись депутатською недоторканністю. Такий стан речей свідчить передусім про недостатньо чітку правову регламентацію інституту депутатської недоторканності, що породжує на практиці досить значний масив серйозних проблем. І негайне їх розв'язання диктується необхідністю дотримання принципів невідворотності покарання і рівності усіх громадян перед законом і судом задля побудови правової держави. Більше того, і самі депутати різних політичних спрямувань залежно від політичних обставин вносять пропозиції про повне або часткове скасування депутатської недоторканності.

3 жовтня 2008 р. народні депутати України (В. Ф. Янукович, О. В. Лавринович) внесли проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб), який було зареєстровано за номером 3251 (надалі – Законопроект).

5 липня 2012 р. Верховна Рада України прийняла проект Постанови про направлення до Конституційного Суду України законопроекту (реєстраційний номер 3251 від 3 жовтня 2008 р.) про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб).

Законопроект пропонує виключити ч. 1 ст. 80 Конституції України, яка гарантує народним депутатам України депутатську недоторканність.

Натомість до чинної редакції ч. 3 ст. 80 Конституції України законопроектом пропонується внести такі зміни шляхом викладення її у новій редакції<sup>1</sup>: «Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо

нього»<sup>2</sup>.

Тобто законопроект пропонує запровадити можливість арешту народного депутата України без згоди Верховної Ради України у разі набрання чинності обвинувального вироку щодо нього.

Варто зауважити, що запропоновані зміни (значне обмеження депутатської недоторканності) не відповідають ні природі Конституції України, про що неодноразово було зазначено в актах Конституційного Суду України, ні міжнародно-правовій практиці забезпечення гарантій депутатської діяльності.

Відповідно до абз. 1 п. 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 9-рп/99 від 27 жовтня 1999 р. у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) важливою конституційною гарантією є депутатська недоторканність, яка має цільове призначення – забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер<sup>3</sup>.

Відповідно до абз. 6 п. 3.2 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України № 2-в/2000 від 11 липня 2000 р. у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України) депутатська недоторканність не є виключно індивідуальним правом народного депутата України. Вона спрямована також на забезпечення нормального функціонування парламенту. Тому в країнах, де існує депутатський імунітет, його позбавлення належить до повноважень парламенту або його палати, членом якої є депутат, оскільки при наданні згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт депутата враховуються не тільки юридичні, а й інші, зокрема політичні, мотиви, пов'язані із забезпеченням нормального функціонування парламенту<sup>4</sup>.

Відповідно до абз. 2 п. 3 мотивувальної частини Висновку Конституційного Суду України №3-в/2000 від 5 грудня 2000 р. у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 80 Конституції України) обмеження депутатської недоторканності не може розглядатись як обмеження прав і свобод людини і громадянина, оскільки недоторканність народних депутатів України (як і недоторканність Президента України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції) пов'язана не з їх статусом як людини і громадянина, а з характером повноважень, покладених на них у зв'язку з виконанням державних функцій. Депутатська недоторканність зумовлена необхідністю конституційного забезпечення безперешкодної діяльності депутатів та парламенту в цілому<sup>5</sup>.

Відповідно до абз. 1 п. 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2003 від 26 червня 2003 р. у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депу-

тата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) депутатська недоторканність є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для безперешкодного та ефективного здійснення ним депутатської діяльності (депутатських повноважень). Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки забезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному функціонуванню парламенту<sup>6</sup>.

Отже, відповідно до логіки актів Конституційного Суду України депутатська недоторканність є важливою конституційною гарантією, яка:

дозволяє збалансувати виконавчу та законодавчу гілки влади шляхом унеможливлення незаконного втручання у діяльність народних депутатів з боку правоохоронних органів, як представників виконавчої гілки влади;

дозволяє забезпечити діяльність народного депутата від незаконних переслідувань за його політичні переконання та його діяльність;

дозволяє забезпечити нормальне функціонування парламенту в цілому в системі стримувань та противаг вищих органів державної влади, що особливо актуально при посиленні президентсько-парламентської форми правління в Україні.

Чинна норма Конституції України, в якій депутатська недоторканність розкривається через додаткові гарантії щодо неможливості без згоди Верховної Ради України притягнення народних депутатів України до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту, повністю відповідає міжнародно-правовій практиці забезпечення гарантії депутатської діяльності.

У резолюції від 4 квітня 2000 р. ПАРЕ наголосила на особливому значенні депутатської недоторканності для нових демократій – країн, які перебувають на початковому етапі конституційного будівництва, до того ж в умовах, коли не завершено процес формування незалежної судової влади. Певне занепокоєння перспективою подальшого повного скасування депутатського імунітету висловила і Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія). У висновку, затвердженому на її 44-му пленарному засіданні 13–14 жовтня 2000 р., зазначалося, що існують західні демократії, особливо в межах правової системи звичаєвого права, які не визнають принципу абсолютного імунітету членів парламенту від арешту та затримання, а тільки передбачають імунітет щодо заяв, зроблених у парламенті. Водночас у цих країнах історично досить давно склалася традиція, за якою свавільний арешт опозиційних політиків є немислимим. Це не збігається з ситуацією в Україні, де демократія є досить молодою та де опозиційні політики висловлюють побоювання щодо свого арешту, якщо вони не будуть захищені цим положенням Конституції України. Це, звичайно, є ситуація, коли свобода думки та волевиявлення парламентарів може бути поставлена під загрозу. Комісія дійшла висновку, що норми, які регламентують депутатську недоторканність, повинні міститись у Конституції<sup>7</sup>.

Отже, за загальноєвропейськими стандартами розширене тлумачення депутатської недоторканності чи скасування її як конституційного інституту сприймається європейським суспільством як дві неприйнятні крайнощі. Водночас за цими стандартами межі її повинні визначатися залежно від рівня розвитку політичної та судової системи країни та сталості її демократичних традицій. Нині

серед 143 парламентів світу, які входять до складу Міжпарламентського Союзу, немає жодного без депутатського імунітету. Отже, в країнах зі сталою демократією наявність у правовому полі держави інституту депутатського імунітету сприймається належно. Немає парламентаризму без сильного парламенту, оскільки в системі політичної організації держави, побудованій на принципі поділу влади, парламенту належить ключова роль<sup>8</sup>.

Проведений аналіз концепцій поняття і сутності інституту недоторканності парламентаріїв надав нам змогу сформулювати власне визначення недоторканності. Депутатська недоторканність – це сукупність правових норм, які регулюють особливу (виключну) процедуру притягнення парламентарія до відповідальності з дозволу парламенту (палати парламенту), яка, з одного боку, дає змогу усунути безпідставні звинувачення на його адресу, а з другого – перешкоджає можливості ухилитися від відповідальності парламентаріям, винним у вчиненні правопорушень.

На нашу думку, безвідповідальний депутат як і депутат, позбавлений імунітету, – це дві крайнощі, кожна із яких містить серйозну небезпеку для законодавчого процесу в Україні. Відповідно до правових колізій, що склалися в українському парламенті щодо притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, а також обстоюючи необхідність обмеження депутатської недоторканності з урахуванням досвіду функціонування цього інституту в зарубіжних країнах, вважаємо за доцільне запропонувати внести до чинної Конституції положення, згідно з яким депутат автоматично позбавляється імунітету, якщо його затримано на місці скоєння злочину. Тому ч. 3 ст. 80 Конституції України доцільно викласти у такій редакції: «Народні депутати України не можуть без згоди Верховної Ради України бути притягнуті до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Народний депутат України не користується депутатською недоторканністю у разі його затримання на місці вчинення злочину».

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – №30. – Ст.141. 2. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) [Електронний ресурс]. – Режим дрступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=33501](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33501). 3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) № 9-рп/99 від 27 жовтня 1999 року // Офіційний вісник України. – 1999. – № 44. – Ст. 2193. 4. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до Конституції України за ініціативою народних депутатів України) № 2-в/2000 від 11 липня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – №28. – Ст. 1169. 5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 80 Конституції України) №3-в/2000 від 5 грудня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 50. – Ст.2173. 6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27

Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) №12-рп/2003 від 26 червня 2003 року // *Офіційний вісник України*. – 2003. – №28. – Ст. 1381. **7.** *Висновок* Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 126, 149 Конституції України) №1-в/2012 від 10 липня 2012 року // *Офіційний вісник України*. – 2012. – № 55. – Ст. 2214. **8.** Там само.