

УДК 351.751

НИЖНИК А.І., аспірант НДІП НАПрН України

## НЕДОТОРКАННІСТЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ – КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ГАРАНТІЯ НЕЗАЛЕЖНОГО ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ: ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**Анотація.** У статті, яка присвячена дослідженню відповідних аспектів інституту депутатської недоторканності, проводиться ідея, що він є конституційно-правовою гарантією незалежного парламентського контролю. У зв'язку з цим на основі існуючих наукових досліджень та відповідних стандартів Ради Європи робиться висновок про доцільність удосконалення обсягу та змісту депутатського імунітету, а не його скасування.

**Ключові слова:** депутатська недоторканність, свобода висловлювань, парламентський контроль.

**Summary.** In this article, which is devoted to the research of the issues of aspects of members' immunity institute, the idea that parliamentary immunity is a constitutional and legal guarantee of independent parliamentary control is proved. In this regard, in the article on the basis of different scientific researches is concluded that it is reasonable not to cancel parliamentary immunity but to limit its scope.

**Keywords:** parliamentary immunity, freedom of speech, parliamentary control.

**Аннотация.** В статье, которая посвящена исследованию соответствующих аспектов института депутатской неприкосновенности, проводится идея, что он является конституционно-правовой гарантией независимого парламентского контроля. В связи с этим на основе существующих научных исследований делается вывод о целесообразности усовершенствования объема и содержания депутатского иммунитета, а не его отмены.

**Ключевые слова:** депутатская неприкосновенность, свобода высказываний, парламентский контроль.

**Постановка проблеми.** Упродовж останніх 20-ти років вітчизняний політикум, як правило напередодні виборчої кампанії, нав'язує українському суспільству думку про необхідність скасування депутатського імунітету. При цьому лунають різні аргументи на користь такої ідеї, в тому числі, що саме це політичне рішення дозволить притягати народного обранця до кримінальної відповідальності на загальних засадах, незалежно від його фракційної належності та перебування у парламентській більшості (коаліції) чи парламентській меншості (опозиції). Дещо штучна абсолютизація самої ідеї позбутися депутатського імунітету робить другорядними важливі проблеми формування в Україні сучасної політичної системи, виборчого процесу, політичної культури, незалежних правоохоронних органів, судової влади тощо.

Періодичні ж опитування громадськості за існуючого низького рівня довіри до владних інституцій свідчать про наявність суспільного запиту щодо доцільності скасування депутатської недоторканності (очевидно, імунітету?). Так, згідно з проведеним з 9 по 14 квітня 2019 року Київським міжнародним інститутом соціології всеукраїнським опитуванням громадської думки 35,5 % респондентів хотіли б, щоб наступний Президент у свої перші 100 днів подав до парламенту законопроекти про зняття едоторканності з депутатів, суддів, Президента України [1]. Отже, наразі маємо

достатньо високий рівень очікувань громадянського суспільства з приводу скасування статусної недоторканності зазначених категорій посадових осіб.

Для подібної емоційної реакції у суспільстві, очевидно, є відповідні підстави, оскільки існуючий на сьогодні обсяг імунітету народних обранців викликає нарікання громадськості та критику з боку науковців і експертного середовища. Зокрема, в експертному середовищі висловлюються застереження щодо скасування парламентського імунітету, а науковці схиляються до доцільності його обмеження.

**Результати аналізу наукових публікацій.** Питанням щодо правового статусу народного депутата України та гарантій його діяльності присвятили свої праці такі вчені, як: Бисага Ю.М., Колодій А.М., Погорілко В.Ф., Георгіца А.З., Сіренко В.Ф., Шемшученко Ю.С., Шаповал В.М. та інші.

Проблематиці гарантій депутатської недоторканності приділяли увагу Ю. Барабаш, О. Задорожній, М. Козюбра, С. Конончук, М. Погорецький, Ю.Тодика, В. Федоренко, О. Ярош та інші.

Натепер серед вітчизняних науковців існує два різних бачення щодо подальшої долі депутатського імунітету. Дехто схиляється до повного скасування депутатського імунітету, а переважна частина вчених – до його суттєвого обмеження.

Разом з тим, аналізуючи сучасну правову дійсність та політико-правові процеси в нашій державі, М.В. Костицький констатував відсутність чіткого розуміння на рівні громадської свідомості змісту та меж депутатської недоторканності [2]. Видається, що таке оціночне судження може бути гіпотетично прийнятним і стосовно громадсько-політичних діячів, які заради своєї популярності ігнорують існуючі наукові здобутки, а також застереження експертів і політологів щодо цього питання, сприяючи тим самим формуванню дещо хибного уявлення щодо соціально-політичного призначення інституту депутатської недоторканності.

Традиційно тема депутатських привілеїв актуалізується в Україні напередодні президентської чи парламентської виборчих кампаній і пропагується у вітчизняному публічному дискурсі під різним кутом зору. При цьому прихильники протилежних точок зору (повного скасування депутатського імунітету чи його суттєвого обмеження) знаходять ті чи інші аргументи на підтримку своєї позиції.

Так, у преамбулі угоди про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” зазначено: “Ми забезпечимо рівність усіх посадових осіб держави перед законом, обмежимо всі види імунітетів від кримінального переслідування ..., ми скасуємо депутатську недоторканність та будемо нести повну відповідальність за свої дії перед Українським народом” [3].

Тему скасування депутатського імунітету вкотре як передвиборче гасло використали кандидати в Президенти України у 2019 році. Принаймні у виборчих програмах кандидатів у Президенти України В. Зеленського<sup>2</sup> та Ю. Тимошенко<sup>3</sup> ця тема також проходить червоною стрічкою як відповідна публічна обіцянка.

Отже, вкотре сформовано консолідований суспільно-політичний запит щодо скасування депутатського імунітету в нинішніх реаліях.

Як не дивно, але все це є свідченням того, що питання гарантії незалежності депутатської діяльності й досі не втратило своєї суспільної, законодавчої та наукової актуальності.

<sup>2</sup> URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp005pt021f01=233pt001f01=720.html>

<sup>3</sup> URL: <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp005pt021f01=225pt001f01=720.html>

**Мета статті.** Зважаючи на те, що наразі у науковому середовищі та в юридичних колах не обговорюється питання можливих негативних наслідків у разі скасування депутатського імунітету, у цій статті пропонується розглянути депутатську недоторканність не лише як невід'ємний сучасний атрибут конституційно-правового статусу парламентарія, а й з точки зору її суспільно-політичного призначення щодо забезпечення незалежного й ефективного парламентського контролю. Під таким кутом зору це питання дотепер ретельно не досліджувалося. Політична чи інша мотивація маніпулювання темою щодо скасування депутатського імунітету винесена за межі цього дослідження.

З метою дослідження запропонованого способу розв'язання проблеми визначено такі основні завдання: описати основні сутнісні характеристики сучасного інституту депутатської недоторканності; дослідити його складові елементи (індемнітет та імунітет) та суспільно-політичне призначення; виявити та узагальнити критичні застереження щодо скасування депутатського імунітету; знайти адекватний науково-обґрунтований спосіб розв'язання проблеми та запропонувати авторський підхід щодо подальшого удосконалення інституту депутатської недоторканності.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім варто зробити короткий історичний екскурс щодо періодичності закидання українському суспільству ідеї про необхідність скасування депутатського імунітету та появи цього питання у порядку денному законодавця.

Першим про необхідність зняття депутатської недоторканності заговорив ще другий Президент України Л.Д. Кучма. Це питання було одним із пунктів його передвиборчої кампанії у 1999 році.

Як відомо, серед питань проведеного у 2000 році всеукраїнського референдуму було і питання скасування депутатського імунітету. За підсумками цього референдуму Центральною виборчою комісією повідомлено, що більшість виборців (89 %) проголосували за його скасування [4]. Проте Європейська спільнота у квітні 2000 року сприйняла Всеукраїнський референдум, яким пропонувалося визначитися стосовно скасування депутатської недоторканності, як загрозу парламентаризму. Цей референдум викликав негативну реакцію ПАРЄ, яка навіть порушувала питання про виключення України зі свого складу. У резолюції від 4 квітня 2000 року Парламентська Асамблея Ради Європи 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 [5].

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 року, 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. В той же час, 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 молодого та де опозиційні політики висловлюють побоювання щодо їх арешту, якщо вони не будуть захищені цим положенням Конституції України. Це, звичайно, є ситуація, коли свобода думки та волевиявлення парламентаріїв може бути поставлена під загрозу”* [6].

Незважаючи на ці застереження, питання щодо перегляду депутатського імунітету після 2000 року неодноразово порушувалося в українському парламенті різними суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Зокрема, Конституційний Суд України наголошував, що пропонувані відповідними законопроектами зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015). Жоден із цих законопроектів не пройшов повної законодавчої процедури через брак політичної волі.

Наразі подібні проекти законів опинилися у порядку денному українського парламенту поточного скликання.

Так, законопроект за реєстр. № 6773 “Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)” було внесено групою з більш ніж 150 народних депутатів з різних політичних таборів 19 липня 2017 року. Передбачено, що у разі його прийняття як закону він набере чинності відразу після опублікування. За його включення до порядку денного і направлення до Конституційного Суду України проголосували 328 народних депутатів.

Законопроект за реєстр. № 7203 “Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)” був внесений 17 жовтня 2017 року Президентом України П. Порошенком як невідкладний, що вимагає його позачергового розгляду парламентом. При цьому у пояснювальній записці до нього наголошено, що “питання вдосконалення інституту суддівської недоторканності на сьогодні врегульовано Конституцією України (зі змінами, внесеними Законом України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”). Питання ж щодо скасування недоторканності народних депутатів України й досі залишається невирішеним і за час, що минув з 16 січня 2015 року – дня внесення на розгляд парламенту законопроекту (реєстр. № 1776), не втратило актуальності. Суспільна думка з цього приводу й зараз свідчить, що гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є не виправданими та по суті перетворилися у гарантії безкарності. На цьому наголошувалося і в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році”.

Як вбачається з пояснювальної записки до зазначеного законопроекту, позиція глави держави ґрунтується на суспільній думці, що сформована на основі відповідного рівня свідомості громадськості, внаслідок чого запропоновано концептуально хибний спосіб розв'язання проблеми, що не враховує вітчизняних наукових здобутків, а також застереження експертів, про які йтиметься далі.

У разі прийняття ініціативи у версії глави держави, цей Закон набере чинності з 1 січня 2020 року. За включення до порядку денного сесії і направлення до Конституційного Суду України законопроекту № 7203 віддали свої голоси 336 народних обранців, що є проявом наявності політичної волі цілком достатньої кількості парламентаріїв для ухвалення остаточного рішення.

Згідно з інформацією, що розміщена на веб-сайті Верховної Ради України [7], президентський законопроект з 20 вересня 2018 року перебуває на доопрацюванні в

профільному комітеті у зв'язку із застереженнями, що містяться у Висновку Конституційного Суду України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018.

Зокрема, Постановою Верховної Ради України від 20.09.2018 р. № 2557-VIII Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя доручено опрацювати пропозиції та поправки до законопроекту та організувати надання народним депутатам України документів, передбачених частиною третьою статті 150 Регламенту Верховної Ради України, у період до 21 листопада 2018 року. Ця дата давно минула, а через невиконання цього доручення подальша процедура розгляду зазначеного законопроекту та його остаточного ухвалення не може відбутися. У такий спосіб реалізацію публічного зобов'язання щодо скасування необмеженого депутатського імунітету пригальмовано на рівні парламентського комітету, чим позбавлено виборця можливості переконатися у щирості продемонстрованих політиками намірів.

Разом з тим, судячи з кількості голосів на підтримку цих законопроектів, народні обранці, нехтуючи аргументами проти такої ініціативи, виявилися готовими до такого радикального кроку, незважаючи на настання тих закономірних наслідків в українських реаліях, від яких застерігали ПАРЕ та Венеціанська Комісія. Фактично йдеться про пошук належного балансу між двома по суті суперечливими суспільними інтересами – гарантування незалежності парламенту від інших гілок влади та запобігання зловживанню парламентським імунітетом.

Отже, аби уникнути чергової законодавчої помилки, хочеться сподіватися, що наступні голосування з цього питання відбуватимуться з повною відповідальністю кожного народного депутата України як державного діяча та усвідомлення наслідків такого політичного рішення.

Депутатській недоторканності як органічній складовій конституційно-правового статусу парламентарія присвячено багато вітчизняних досліджень, де обґрунтовується необхідність наявності обох елементів депутатської недоторканності – індемнітету та імунітету, що зумовлені розвитком парламентаризму.

Завдяки вітчизняним дослідженням розроблено фундаментальні теоретико-правові засади конституційного статусу народного депутата України та з'ясовано особливості національного інституту депутатської недоторканності, порівняно з конституційними практиками інших країн, у тому числі й сталих демократій. При цьому жоден вчений-конституціоналіст не зробив категоричного висновку про необхідність скасування депутатського імунітету на сучасному етапі державотворення.

Разом з тим, у контексті суворості законності та невідворотності покарання за скоєне Ю.О. Фрицький схиляється до доцільності зняття депутатського імунітету і зазначає: "...Оскільки на сучасному етапі демократизації держави, суспільства, органів державної влади, на жаль, побажання політиків не збігаються з їхніми справами, спостерігається падіння довіри народу до всіх інститутів влади, політичних партій і блоків, які захищають і вирішують у стінах парламенту, органах виконавчої та судової влади перш за все власні, особисті, а не загальнодержавні інтереси, що пояснюється зрощенням великого капіталу безпосередньо через його представників із законодавчою, виконавчою і судовою владою. Єдиним виходом з цього становища є застосування заходів безпосередньої відповідальності всіх без винятку посадових осіб, починаючи з Президента України, за свою діяльність, що повинно відобразитися у знятті депутатської недоторканності з депутатів усіх рівнів і державних службовців, починаючи з Прем'єр-міністра та міністрів, суддів усіх рівнів на підставі рівності всіх

без винятку перед законом та основоположних принципів, які, на жаль, не здобули свого закріплення у Конституції України, – суворості законності та невідворотності покарання за скоєне” [8, с. 343].

У результаті ж порівняльного аналізу конституційного регулювання інституту недоторканності парламентарія дослідниками, зокрема В.І. Борденюком, обґрунтовується висновок про необхідність перегляду та обмеження існуючого імунітету народного депутата України [9].

Подібний висновок міститься також і у дослідженні, проведеному спільно Інститутом міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка та організацією Democracy Reporting International. При цьому використано звіт Венеціанської Комісії Ради Європи, у якому зазначено, що у країнах із ще не зміцнілою демократією є вищі ризики арешту чи обвинувачення депутатів на фальшивих та політично вмотивованих підставах. Отже, Україна не зовсім відповідає тим вимогам, що сприяють чи обґрунтовують скасування недоторканності. Зберігається ризик переслідування з політичних мотивів, якого може зазнати будь-який депутат, що виступить проти чийхось потужних інтересів. Але все ж таки, всі громадяни України, незалежно від матеріального і соціального статусу, повинні бути рівні перед законом. Під таким кутом зору депутатська недоторканність може бути якщо не скасована повністю (оскільки тією чи іншою мірою вона існує в більшості цивілізованих, демократичних держав), а хоча б істотно обмежена [10].

У контексті цього дослідження варто також взяти до уваги представлений Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам (International IDEA) порівняльний аналіз щодо наявності депутатського імунітету у 42-х країнах, а також взаємозалежність рівня корупції та виду імунітету [11]. Зроблене порівняння ілюструє повну або часткову відсутність депутатського імунітету лише у деяких західних країнах усталеної демократії. Повна відсутність депутатського імунітету свідчить про наявність практик, де індемнітет виконує роль самодостатньої гарантії.

Продемонстроване розмаїття конституційних практик свідчить, що у конституціях більшості держав традиційно закріплено дві основні політико-правові категорії, які складають депутатську недоторканність: 1) індемнітет – принцип невідповідальності за сказане депутатом (свобода висловлювань); 2) імунітет – принцип недоторканності (свобода від арешту).

Це дає підстави стверджувати, що незалежно від теоретичної концепції, визнаної у певній країні, парламентська недоторканність як явище спрямована на захист представників народу від свавілля виконавчої та судової влади. Характерними рисами інституту парламентської недоторканності є те, що він гарантує одночасно колективні права парламенту в цілому як органу, а також захист прав та дій депутатів як членів парламенту. Таке специфічне (подвійне) функціональне призначення інституту депутатської недоторканності зумовлене природою парламенту як представницького органу, що має репрезентувати та враховувати інтереси різних електоральних і соціальних груп шляхом формування “спільної волі” та її втілення у відповідних консенсусних рішеннях, а також у рішеннях парламентської більшості (коаліції) чи парламентської меншості (опозиції).

Отже, законодавчо закріплена система гарантій діяльності членів парламентів (депутатів) спрямована на забезпечення ефективної діяльності загальнонаціональних представницьких органів державної влади (парламентів) [12].

При цьому не варто ототожнювати статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів з іншими правовими імунітетами, що гарантовані

людині на конституційному рівні та передбачені, зокрема положеннями розділу II Конституції України. Відповідні відмінності цих правових явищ досліджено О. Ткалею [13]. Разом з тим, на мою думку, з точки зору загально-філософського методу наукового пізнання, зазначені правові явища співвідносяться як загальне (статтями 3 і 29 Конституції України гарантується особиста недоторканність людини) і спеціальне (гарантований Основним Законом України статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів). Такий підхід дозволяє вести дискусію з позиції відсутності дискримінації між двома різними за юридичною природою статусами, тим більше, що конституційне закріплення саме статусних (професійних) імунітетів пов'язане з принципом поділу влади.

В аспекті ж цієї статті достатньо констатувати, що інститут парламентських привілеїв як явище не є суто українським винаходом.

Загальновідомо, що основні європейські моделі організації парламентських привілеїв – “британська” і “французька” стали результатом історичного розвитку демократичних інститутів у цих країнах і були згодом адаптовані іншими державами у певній формі, тією чи іншою мірою.

Характеризуючи сучасні тенденції, Водянніков О. стверджує про “наближення національних інститутів парламентських імунітетів до певного єдиного стандарту. Таке наближення йде або шляхом розширення парламентських привілеїв, як, зокрема, в англосаксонській традиції, або звуження таких імунітетів, як це відбувалося протягом останнього десятиріччя в континентальній Європі. Такий рух по суті є рухом назустріч. Континентальна система була історичною батьківщиною концепції абсолютного імунітету парламентаріїв, найбільш спотвореною формою якої була доктрина абсолютних імунітетів, прийнята в колишньому Радянському Союзі і залишки якої досить відчутні в пострадянських країнах. Англосаксонська система, навпаки, в силу історичних особливостей отримала функціональний характер. Тому перетворення, що відбулися протягом останнього часу, вказують на подальше зближення двох систем” [14].

Об'єктивно існуючі натеper відмінності у національних системах парламентських привілеїв, хоча і характеризують особливості правового статусу парламентарія, однак виносяться автором за межі цього дослідження. У контексті ж статті пропонується зосередити увагу на традиційних елементах парламентських привілеїв – індемнітеті та імунітеті з огляду на сучасну конституційно-правову статусну доктрину, за якою член парламенту розглядається як представник всієї нації, а не виборчого округу, де його обрано, і логічним наслідком чого є заборона імперативного мандату та права відкликання парламентарія виборцями.

Як відомо, у 1996 році в Україні конституційовано інститут парламентських привілеїв, як депутатська недоторканність (частина перша статті 80 Конституції України). Отже, саме це поняття увійшло у вітчизняний законодавчий та науковий обіг як таке, що охоплює обидва елементи – депутатський індемнітет та імунітет. У науковому сенсі ці поняття співвідносяться відповідно як ціле і одиночне. З метою розкриття їх сутнісних характеристик необхідно окреслити найсуттєвіші ознаки обох елементів інституту депутатської недоторканності з винесенням за межі цієї статті питання фінансово-матеріального забезпечення діяльності парламентарія.

В Основному Законі України (частина друга статті 80) закріплено депутатський індемнітет як право народного депутата України на вільне висловлювання у парламенті та його органах з відповідними обмеженнями. Реалізація цього права деталізована

законами України про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради України та про Регламент Верховної Ради України.

За логікою конституційних і законодавчих положень народний депутат України, беручи безпосередню участь в обігу публічної інформації як представник влади, користується достовірною інформацією, яку він отримує за своїми зверненнями та запитами. За надання неправдивої або неповної інформації може наставати адміністративна відповідальність (стаття 188<sup>19</sup> КУпАП), а за вчинення незаконного впливу у будь-якій формі на народного депутата України – кримінальна відповідальність за втручання у діяльність державного діяча (стаття 344 КК).

Отже, користуючись своїм правом на отримання інформації (відповідно до статей 7, 15–17, 19 і 24 Закону України “Про статус народного депутата України”), парламентарій на власний розсуд може її оприлюднити з парламентської трибуни чи через ЗМІ з додержанням вимог законодавства та передбачених ним обмежень.

Забезпечуючи ж реалізацію права громадянина чи ЗМІ на інформацію, парламентарій має доводити до їх відома отриману ним інформацію без перекручення її змісту.

Безпосередній зворотній зв'язок з виборцями забезпечується через приймальню народного депутата, що уможливорює, з одного боку, отримання повної та об'єктивної інформації від виборця, а з іншого боку – належне використання цієї інформації у межах парламентського контролю.

Оскільки парламентський контроль на індивідуальному та колегіальному рівнях реалізується шляхом свідомо-вольової діяльності парламентарія, то зміст його висловлювань на сесії парламенту чи в його органах обмежується рамками нормативно визначеного індемнітету. Будь-яке відхилення від цих правил є підставою для настання індивідуальної відповідальності, зокрема у разі порушення честі чи гідності опонента або іншої особи, про яку згадувалося у виступі парламентарія.

Основним призначенням парламентського індемнітету є забезпечення права на критику дій більшості та уряду. Вільне висловлення депутатами власної позиції та запобігання надмірного тиску більшості на меншість є однією із засад існування парламенту як демократичного органу. Демократичний характер природи індемнітету впливає з того, що даний привілей покликаний захищати голос, позицію депутата та його дії, але не політику, яка за цим слідує. Саме тому будь-які висловлювання депутата у парламенті та його органах мають ґрунтуватися на достовірній інформації, що є основною передумовою цивілізованого парламентського контролю.

У контексті свободи слова та поширення правдивої інформації індемнітет не лише робить парламентаріїв від більшості та меншості рівними, а й сприяє, як свідчить практика функціонування парламентсько-урядових коаліцій у розвинутих демократіях, конструктивній співпраці уряду і парламенту, в тому числі завдяки незалежному парламентському контролю з боку меншості (опозиції).

У розроблених Парламентською Асамблеєю Ради Європи керівних принципах щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, що містяться у тексті Резолюції 160 (2008), варто виокремити ті положення, які стосуються індемнітету:

*“І. Парламентарії мають здійснювати свої повноваження незалежно. Вони не мають бути зв'язаними жодною інструкцією або отримувати зв'язуючі повноваження (обов'язковий примусовий мандат). Ніхто не може засуджувати парламентарія захищати ідеї, які йдуть проти офіційної політики уряду або які не схвалюються більшістю населення.*



*1. Національні парламенти держав-членів Ради Європи мають визнавати наступні права відносно опозиції або парламентської меншості:*

*2.1. свободу висловлення та свободу думки; члени опозиції повинні мати право користуватися свободою слова; вони повинні мати можливість вільно висловлювати свої ідеї;*

*2.2. опозиція повинна мати право на участь в нагляді, перевірці і контролі за діями та політикою уряду:*

*2.2.1. члени опозиції мають право на інформацію; члени опозиції і члени більшості повинні отримувати від уряду одну й ту ж інформацію” [15].*

Наведений перелік рекомендацій можна вважати тими об'єктивними та універсальними критеріями, за допомогою яких має формуватися правильне уявлення про соціально-політичне призначення сучасного інституту депутатської недоторканності.

Традиційно цей вид депутатської недоторканності (індемнітет) має, як правило, довічний характер, що виключає переслідування члена парламенту в майбутньому після припинення його депутатських повноважень.

Порівняно з індемнітетом, що безумовно є первинним елементом інституту депутатської недоторканності, депутатський імунітет як вторинний елемент цього інституту законодавчо закріплено на основі широкої концепції депутатської недоторканності (частина третя статті 80 Конституції України, стаття 27 Закону України “Про статус народного депутата України”), що ґрунтується на доктрині абсолютного імунітету. При цьому Закон не використовує юридичну категорію “імунітет”, а ототожнює її з недоторканністю народного депутата України.

Основна відмінність національної концепції від концепцій європейських країн полягає в тому, що народного депутата України не може бути затримано чи заарештовано без згоди Верховної Ради України на місці вчинення ним злочину чи одразу після його вчинення. Відповідні конституційні приписи знайшли своє відображення у положеннях Кримінального процесуального кодексу України (статті 207, 208, 481 та 482) та, без сумніву, є процесуальною перешкодою для ефективного кримінального переслідування народного депутата України, повноваження якого не припинено. Особливості порядку притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності наразі несистемно унормовано Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом про Регламент Верховної Ради України. Це питання потребує окремого дослідження.

Парламентська процедура зняття депутатського імунітету, з одного боку, відіграє відповідну роль у механізмі стримувань і противаг (наприклад у разі встановлення політичних мотивів кримінального переслідування), а з іншого боку, дозволяє депутатському корпусу зберегти авторитет парламенту шляхом самоочищення – надання згоди на притягнення члена парламенту до кримінальної відповідальності.

Сутність же парламентського імунітету полягає в тому, що він спрацьовує як запобіжник під час оцінки у парламенті за встановленою процедурою (глава 35 Регламенту Верховної Ради України) обставин і характеру кримінального переслідування та зняття імунітету з парламентарія у разі відсутності політичних мотивів такого переслідування, що може бути пов'язане саме з певними висловлюваннями у парламенті чи його органах. Підтвердженням цьому є парламентська практика реалізації приписів статті 80 Конституції України в незмінній редакції, яка не має жодної документально зафіксованої відмови парламентом у наданні згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності у

зв'язку з політичними мотивами кримінального переслідування. Водночас факт відсутності подібної статистики не може виключати існування спроб використання системи кримінальної юстиції за часів президенства В. Януковича для прихованого політичного переслідування опозиційних парламентаріїв.

Незалежно від різноманітності складу парламенту конституційно-правові гарантії депутатської недоторканності спрямовані на те, щоб його робота відбувалася з належною повагою до плюралізму думок.

Так, у пункті 3 Резолюції ПАРЄ 1601 (2008), що присвячена процедурним керівним принципам щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, зазначено, що: *“Політична опозиція як у, так і поза межами парламенту – є надзвичайно важливим компонентом ефективного здійснення демократії. Одна з головних функцій опозиції – це можливість запропонувати надійну політичну альтернативу до більшості, що є при владі, в наданні на суспільний розгляд інших політичних варіантів. Шляхом контролю та критики роботи уряду при владі, постійної оцінки дій уряду та притягнення уряду до звітності, опозиція працює для забезпечення прозорості державних рішень і ефективності в управлінні державними справами, забезпечуючи, таким чином, захист державного інтересу і запобігаючи зловживанню та неправильному управлінню”* [15].

Загально визнано, що серед інших традиційних форм парламентського контролю, парламентські слухання та дебати є найдієвішими інструментами публічного інформаційно-корекційного контролю за діяльністю уряду.

Таким чином, завдяки органічному поєднанню індемнітету та імунітету, що мають відповідне функціонально-цільове призначення, забезпечується повноцінний статус парламентарія як народного представника.

Разом з тим, самої лише наявності зазначених конституційно-правових гарантій забезпечення парламентського контролю недостатньо, аби він здійснювався незалежно та ефективно. Обов'язковою умовою такого парламентського контролю є усвідомлення кожним парламентарієм своєї ролі як первинної та водночас ключової ланки у системі парламентського контролю, що утворює індивідуальну основу для незалежного парламентського контролю. Інакше кажучи, лише за умови комплексного поєднання згаданих юридичних гарантій та добросовісної реалізації парламентарієм своїх інтелектуальних і професійних здібностей суспільство може розраховувати на дійсно незалежний парламентський контроль.

Наявні наразі у тексті присяги народного депутата України слова “виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників” мають відповідне навантаження саме у контексті здійснення парламентського контролю незалежно від існуючої моделі парламентських виборів.

На формування вітчизняної (широкої) концепції депутатської недоторканності вплинув не лише законодавець, а й Конституційний Суд України. Відповідні правові позиції містяться у його рішеннях та висновках.

Зокрема, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Тому зміни до статті 80 Конституції України не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки стосуються лише спеціального статусу народного депутата і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження) (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

Будучи послідовним у своїх правових позиціях і розглянувши законопроект за №7203, Конституційний Суд України зробив у висновку від 19 червня 2018 року № 2-в/2018 такі застереження: *“Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, що, ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.*

*Крім того, на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія “За демократію через право” (Венеціанська Комісія), яка зазначала, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту (пункт 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні 19-20 червня 2015 року)” [16].*

Про можливі ризики та наслідки скасування депутатського імунітету йдеться також і в окремій думці судді Конституційного Суду України Мельника М.І., де зазначено: *“Скасування імунітету парламентаріїв може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним “щепленням” від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, в якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.*

*Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції, що були предметом розгляду Конституційний Суд у 2015 – 2016 роках. Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого – у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади” [17].*

Відповідна позиція щодо депутатської недоторканності міститься і в рекомендаціях, підготовлених Місією Європейського Парламенту (Місія Кокса) у *“Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” (вересень 2015 – лютий 2016 рр.)*. Так, на думку Місії Кокса, *“повне скасування системи депутатської недоторканності суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентарної практики... Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об’єктом*

політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас обмеження недоторканності, беззаперечно, необхідне у разі вчинення кримінальних правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин" [18].

Наявність подібних аргументів на користь обмеження депутатського імунітету, а не повного його скасування, ускладнює свідоме і відповідальне голосування кожного народного депутата під час реалізації спеціальної процедури, що визначена статтею 155 Конституції України. Проте саме депутатами поточного (восьмого) скликання в ході судової реформи переглянуто та закріплено функціональний імунітет щодо суддів і суддів Конституційного Суду України.

За такої ситуації наразі у тексті Конституції України в редакції Закону України № 742-VII від 21.02.2014 (ВВР, 2014, № 11, ст. 143) зі змінами, внесеними Законом України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст. 532) [19], передбачено статусний імунітет для Президента України (стаття 105), народних депутатів України (стаття 80), суддів (стаття 126) і суддів Конституційного Суду України (стаття 149).

Проте в нинішніх українських реаліях питання удосконалення імунітету як депутатського, так і президентського вирішуються несистемно, в тому числі й завдяки різним правовим позиціям органу конституційної юрисдикції щодо скасування недоторканності Президента України, народних депутатів України, суддів і суддів Конституційного Суду України.

Так, у 2010 та 2012 роках Конституційний Суд України мав протилежну правову позицію та визнав скасування гарантій недоторканності стосовно Президента України і суддів такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України [20; 21]. Рішення ж та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151-2 Конституції України).

Наявність протилежних правових позицій Конституційного Суду України щодо одного і того ж конституційно-правового явища (статусного імунітету) є свідченням подвійних стандартів, що не мають наукового підґрунтя.

### **Висновки.**

З огляду на викладене можна підсумувати таке.

1. Вітчизняними науковцями констатовано наявність об'єктивної необхідності щодо удосконалення існуючого нині обсягу та змісту імунітету парламентарія. У зв'язку з цим запропонований суспільству "рецепт подолання політичної корупції" шляхом повного скасування парламентського імунітету є не лише помилковим, а й шкідливим для розвитку парламентаризму та становлення незалежного парламентського контролю в Україні.

Наведені у цій статті думки науковців, демократичні стандарти Ради Європи, аналітичні матеріали, судження та аргументи є цілком достатніми для усвідомлення суспільно-політичного призначення депутатського імунітету як конституційної гарантії добросовісного і незалежного виконання парламентарієм своїх обов'язків, і насамперед у процесі реалізації парламентського контролю. Наявність цієї конституційної гарантії є правостимулюючим засобом, що формує позитивну правову мотивацію до суспільно-корисної, представницької діяльності.

За нинішніх соціально-політичних умов в Україні, відсутності ефективної і незалежної правоохоронної системи, реально незалежного суду є передчасною постановка питання про скасування депутатського імунітету. Поточні інтеграційні

процеси та парламентська реформа зумовлюють розробку сучасної концепції депутатської недоторканності на основі такого обсягу індемнітету та імунітету, що притаманний статусу парламентаріїв розвинутих демократій та враховує демократичні стандарти Ради Європи [15; 22]. В іншому випадку скасування депутатського імунітету знівелює суспільно-політичне призначення проголошеного в Основному Законі України індемнітету, надавши йому декларативний характер, що перетворить парламентський контроль у звичайну бюрократичну формальність.

Поспішне та безвідповідальне скасування законодавцем депутатського імунітету замість його удосконалення на доктринально іншій основі (відмова від абсолютного імунітету) збільшить в умовах перехідного періоду ризику для політичних переслідувань та свавільних арештів опозиційних політиків.

2. Закріплений у частині третій статті 80 Конституції України принцип депутатського імунітету не є особистим привілеєм парламентарія, а конституційно-правовою гарантією незалежності його діяльності та роботи парламенту. Функціонування депутатського імунітету в “молодих демократіях” є виправданим саме у його гармонійному поєднанні з депутатським індемнітетом.

3. У разі остаточного прийняття Верховною Радою України законопроекту, яким скасовується депутатський імунітет, Україна як держава-член Ради Європи зробить крок, що вважатиметься відхиленням від демократичних стандартів Ради Європи.

4. Існуючий на сьогодні в Україні зміст та обсяг депутатського імунітету потребує удосконалення з урахуванням демократичних стандартів Ради Європи, сучасних тенденцій в національному праві розвинутих демократій стосовно парламентських імунітетів та на основі науково-обґрунтованої концепції депутатської недоторканності.

Будучи переконаним у необхідності ухвалення законодавцем у ході конституційної реформи виваженого політичного рішення щодо удосконалення змісту та обсягу депутатського імунітету, вважаємо, що в умовах перехідного періоду в основі сучасної концепції депутатської недоторканності може бути використано функціональний суддівський імунітет, однак з урахуванням особливостей статусу парламентарія, змісту та обсягу індемнітету. Відповідні напрацювання мали б здійснюватися фахівцями у галузі конституційного права.

Удосконалення ж вітчизняних конституційних і законодавчих положень щодо статусу парламентарія як складової парламентської реформи має відбуватися з урахуванням традиційних для європейського парламентаризму інститутів захисту депутата від неправомірних впливів з боку держави та за умови забезпечення балансу між недоторканністю та відповідальністю парламентарія. Саме такий концептуальний підхід сприятиме розвитку парламентаризму та слугуватиме відновленню довіри суспільства до Верховної Ради та її легіслатури.

### Використана література

1. Всеукраїнське опитування громадської думки Київського міжнародного інституту соціології. URL: <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=851&page=1>
2. Костицький М.В. Філософсько-правовий аналіз депутатського імунітету та індемнітету в Україні. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2011. № 4. С. 8-12. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif\\_2011\\_4\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nivif_2011_4_3)
3. Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/file/text/33/f439014n8.pdf>

4. Повідомлення Центральної виборчої комісії від 25 квітня 2000 року “Про підсумки всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року”. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002359-00>
5. Рекомендація Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 квітня 2000 року. *Юридичний вісник України*. № 15. 13-19 квітня 2000 р.
6. Висновок Європейської Комісії “За демократію через право”. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF\(2000\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-INF(2000)014-e)
7. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України): проект Закону України, реєстр. № 7203 від 17.10.2017 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62727](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62727)
8. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: монографія. Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2006. 360 с.
9. Борденюк В.І. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 22-27.
10. Недоторканність по-європейськи. Між диктатурою та зловживаннями. – (Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка; Democracy Reporting International, 17 лютого 2015 р.). URL: <http://www.eurointegration.com.ua/experts/2015/02/7/7030533>
11. Дослідження Міжнародного інституту демократії та сприяння виборам. URL: [https://drive.google.com/file/d/11YARQD8ih81vDL7BDEJRB\\_9Fn8Bar4sx/view](https://drive.google.com/file/d/11YARQD8ih81vDL7BDEJRB_9Fn8Bar4sx/view)
12. Конституційне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / за заг. ред. Шемшученка Ю.С. Київ.: Юрид. думка, 2008. Т. 2. С. 376.
13. Ткаля О.В. Класифікація правових імунітетів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”*. Ужгород, 2012. Вип. 20. Ч. 2. Т. 1. С.81-85. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/handle/11300/3251>
14. Водянніков О.Ю. Статус парламентарів. Парламентські імунітети в сучасних демократичних державах. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_2408](https://minjust.gov.ua/m/str_2408)
15. Процедурні керівні принципи щодо прав та обов’язків опозиції в демократичному парламенті: Резолюція ПАРЕ 1601 (2008). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/753\\_1601\\_Орозытсия\\_rezoljutsija.htm](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/mpz/docs/753_1601_Орозытсия_rezoljutsija.htm)
16. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018. *Вісник Конституційного Суду України*. 2018. № 4. С. 86.
17. Мельник М.І. Депутатська недоторканність: скасувати не можна обмежити. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. *Юридичний вісник України*. 29 червня – 5 липня 2018 року. № 26 (1199). С. 6-7.
18. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 р. – лютий 2016 р.). – (Підготовлена місією Європейського Парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса). URL: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>
19. Конституція України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141, з наступними змінами.
20. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам

---

статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010. *Вісник Конституційного Суду України*. 2010. № 3. Стор. 67.

21. 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) від 10 липня 2012 року № 1-в/2012. *Вісник Конституційного Суду України*. 2012. № 4. Стор. 34.

22. Про двадцять принципів боротьби з корупцією: Резолюція № R(97)24 Комітету Міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994\\_845](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_845).

~~~~~ \* \* \* ~~~~~