

## ІНСТИТУТ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ ТА ЙОГО СКАСУВАННЯ В УКРАЇНІ

### INSTITUTE OF DEPUTY INVIOABILITY AND ABOLISH IT IN UKRAINE

Сорока Є.Є., студентка I курсу

*Інститут прокуратури і кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Горбачевська Д.В., студентка I курсу

*Інститут прокуратури і кримінальної юстиції  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

У статті, яка присвячена дослідженню інституту депутатської недоторканності в Україні та аналізу його відповідних засад, фігурує ідея, що депутатський імунітет виступає юридичною гарантією правового статусу членів парламенту та є конституційно-правовою гарантією незалежного парламентського контролю. Він не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Також у статті приділяється увага проблемі визначення теоретико-правових засад функціонування недоторканності депутатів в Україні. Це питання вимагає пошуку шляхів вирішення і надалі, бо проблема має вагоме значення і становить інтерес для сучасного суспільства.

У роботі розкриваються поняття депутатської недоторканності, її види, аналізуються особливості інституту депутатської недоторканності. Особливу увагу приділено дослідженню категорії «депутатський індемнітет», її співвідношенню з депутатським імунітетом, аналізу запровадження та скасування інституту депутатської недоторканності в Україні, її закріплення в нормативно-правових актах. Ця проблема стала актуальною з набуттям 1 січня 2020 року чинності Законом «Про внесення змін до ст. 80 Конституції України», який скасував недоторканність парламентарів.

Також у статті зазначається, що для депутатів усіх скликань важливим було питання скасування депутатської недоторканності, і воно часто використовувалось як передвиборче гасло кандидатами в президенти України як публічна обіцянка.

Зважаючи на це, підсумовується, що доцільно не скасовувати депутатський імунітет, а лише його обмежити та вдосконалити, оскільки відсутність чіткого розуміння меж депутатської недоторканності може призвести до того, що це право та привілей будуть інтерпретувати абсолютно широко як повну невідповідність народних депутатів закону, що буде порушувати права інших громадян. З огляду на зазначене, повне скасування депутатської недоторканності не є виправданим заходом. Які це матиме наслідки для держави, в тому числі для парламентаризму, підтвердить або спростує лише час.

**Ключові слова:** недоторканність народного депутата, імунітет, індемнітет, законопроект, парламент, позбавлення депутатської недоторканності, Закон України, обмеження.

The article, which examines the institution of parliamentary immunity in Ukraine and analyzes its relevant principles, suggests that parliamentary immunity is a legal guarantee of the legal status of members of parliament and is a constitutional and legal guarantee of independent parliamentary control. It is not a personal privilege, but has a public law character.

The paper reveals the concept of parliamentary immunity, its types, analyzes the features of the institution of parliamentary immunity. Particular attention in the article is paid to the analysis of the introduction and abolition of the institution of parliamentary immunity in Ukraine, its enshrinement in regulations. This problem became relevant with the entry into force on January 1, 2020 of the Law "On Amendments to Art. 80 of the Constitution of Ukraine", which abolished the immunity of parliamentarians.

The article also notes that the issue of abolition of parliamentary immunity is important for deputies of all convocations and it is often used as a pre-election slogan by candidates for President of Ukraine as a public promise.

In view of this, it is concluded that it is expedient not to cancel the deputy's immunity, but only to limit and improve it, as the lack of a clear understanding of the limits of parliamentary immunity may lead to the fact that this right and privilege will be interpreted quite broadly as the complete insubordination of people's deputies to the law, which will violate the rights of other citizens. In view of the above, the complete abolition of parliamentary immunity is not a justified measure and only time will confirm or deny what consequences it will have for the state, including parliamentarism.

**Key words:** immunity of a Deputy, immunity, indemnity, Bill, Parliament, deprivation of parliamentary immunity, Law of Ukraine, restrictions.

На початку статті доречно пригадати визначення ключового терміна «депутатська недоторканність». Депутатська недоторканність – це юридична гарантія правового статусу членів парламенту, яка забезпечує вільне та результативне здійснення ними своїх компетенцій [1, с. 2]. Депутатська недоторканність містить дві складові частини: індемнітет та імунітет. Індемнітет означає, що депутат у процесі виконання депутатських доручень не несе відповідальності за свої висловлювання і результати голосування. Під імунітетом розуміється захист парламентаря від процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також судового переслідування. Інститут депутатського індемнітету зазвичай закріплений на конституційному рівні. Межі дії індемнітету включають захист від адміністративного та кримінального покарання за дії, вчинені депутатом у процесі реалізації його обов'язків. Розглядаючи моделі індемнітету, можна виділити абсолютний і обмежений індемнітет. Суть абсолютного індемнітету поширюється на свободу від переслідувань за голосування та на всі висловлювання депутатів у межах здійснення їх мандату [1, с. 3].

В Європі застосування депутатського імунітету є не настільки поширеним, як засади індемнітету. У більшості країн парламентський імунітет не наділяє депутата абсолютною недоторканністю від усіх видів юридичної відповідальності. У деяких країнах депутати користуються імунітетом лише на парламентських сесіях та не мають імунітету в разі їх затримання на місці злочину. У таких державах, як Туреччина, Франція, Австрія, Грузія та Португалія, не тільки депутат є недоторканим, а й також його авто, будинок та офіс [2, с. 54]. Імунітетом не мають змоги скористатися депутати, які вчинили адміністративні або цивільні правопорушення в більшості держав.

Що ж таке депутатський імунітет? Це поняття означає, що депутата не можуть притягнути до кримінальної відповідальності, затримати чи заарештувати без згоди законодавчого органу. У багатьох країнах парламентар має право застосувати парламентський імунітет, незважаючи на те, де саме він скоїв правопорушення. Лише у певних країнах (Норвегія, Ірландія) імунітет не поширюється на порушення, що були вчинені депутатом у відпустці та у період між сесіями [3].

Інститут депутатського імунітету зазвичай закріплений у Конституції, а межі його дії в різних країнах визначено по-своєму. У низці країн імунітет виключає тільки кримінальне переслідування, в інших – ще й участь депутата в цивільному процесі. Зазвичай імунітет діє протягом строку повноважень парламенту, але в деяких випадках термін дії імунітету пов'язаний із тривалістю сесій. Надання парламентом згоди на притягнення депутата до відповідальності, його арешт або затримання виступає умовою обмеження депутатської недоторканності [4].

В Україні недоторканність депутатів фактично часто надавала їм змогу відвертати від себе покарання, в тому числі за зловживання владою та корупційні дії. Наслідком цього стало зростання корупції та її поширення на вищі органи державної влади [5].

На нашу думку, недоречно було б аналізувати чинний закон про скасування депутатської недоторканності (імунітету), не розглянувши історію розвитку інституту депутатської недоторканності за часів незалежної України.

Для української політики та соціуму проблема скасування депутатської недоторканності не є новою, вона час від часу ставала актуальною. Ця періодичність була пов'язана з проведенням чергових і позачергових виборів. Це гасло брала на «озброєння» не одна політична сила та не один політик. Політики торкалися питання скасування депутатської недоторканності, а саме застосовували його як популістську обіцянку під час численних виборчих кампаній, але далі надання Конституційним Судом України висновків щодо відповідності законопроектів вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції України справа не доходила [6].

Першою людиною на посту президента України, котра торкнулася питання скасування недоторканності, був другий президент незалежної України Леонід Кучма. Саме він виніс цю ідею на розгляд у своїй передвиборчій програмі 1999 року, а у 2000 році це питання серед інших виносилось на всеукраїнський референдум. Тоді майже 80% громадян, що взяли в ньому участь, підтримали і скасування недоторканності, і зменшення кількості депутатів до 300, і двопалатний парламент, але тодішня Верховна Рада не імплементувала в законодавство результати цього референдуму. Наступним, хто підтримував ідею про зняття недоторканності, був третій президент України Віктор Ющенко. Тоді такий законопроект розробили керівники фракцій – Іван та В'ячеслав Кириленки, але Верховна Рада знову його не підтримала [5].

Наступним, хто продовжив спроби скасування депутатського імунітету, був Віктор Янукович, який зареєстрував законопроект у співавторстві з Олександром Лавриновичем. Цей документ передбачав змогу заарештовувати народних депутатів і президента за умови ухвалення стосовно них обвинувального вироку. Проте, з огляду на тодішню опозицію, законопроект так і не вдалося набути чинності. У 2010 році Віктор Янукович вже пропонував розглянути законопроект лише щодо обмеження депутатського імунітету, а не висував ідею його повного скасування.

**Вступивши** на посаду президента України, Петро Порошенко вирішує внести корективи до ст. 80 Конституції. Зміни полягали у скасуванні деяких положень щодо права притягувати парламентарів до кримінальної відповідальності, затримувати чи заарештовувати лише за умови схвалення парламентом. Проте зміни не торкнулися абзацу щодо притягнення до юридичної відповідальності депутатів за висловлювання або голосування у Верховній Раді України. Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, Комітет Верховної Ради України з питань Регламенту, депутатської етики та організації роботи Верховної Ради України у своїх листах стверджують, що положення ч. 3 ст. 80 Конституції України (254к/96-ВР) необхідно розуміти так, що депутатська недоторканність

поширюється на адміністративне затримання та адміністративну відповідальність народного депутата України у вигляді адміністративного арешту. Затримання і арешт слід розуміти не лише як кримінально-процесуальні заходи, а й як адміністративні [7].

Нинішній президент України Володимир Зеленський підписав Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України» № 27-ІХ, який був ухвалений Верховною Радою 3 вересня 2019 року [8]. Відповідно до закону, ст. 80 Конституції України постає у новому вигляді і більше не гарантує парламентарям недоторканність. Водночас положення ст. 80 Основного Закону України не передбачають юридичної відповідальності за результати голосування або за висловлювання в парламенті, за винятком відповідальності за наклеп чи образу. Цей Закон набув чинності 1 січня 2020 року.

Нововведення передбачають наведене нижче. По-перше, як ми вже зазначали раніше, у ст. 80 Конституції України міститься тільки положення про те, що парламентарі не мають нести юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в законодавчому органі [9, с. 88]. Таким чином, внесені зміни до ч. 1 ст. 27 Закону України від 17.11.1992 р. № 2790-ХІІ «Про народного депутата України», є набагато розширеними, порівняно з конституційно-правовою нормою, яка викладена у ст. 80 Конституції України [10].

По-друге, проведення досудового розслідування кримінального правопорушення, скоєного народним депутатом України, доручається Національному антикорупційному бюро України та центральному апарату Державного бюро розслідувань згідно з їх підслідністю, встановленою КПК України, і в жодному разі іншим органам досудового розслідування.

По-третє, інформація, що може свідчити про скоєння кримінального правопорушення народним депутатом України, вноситься до Єдиного реєстру досудових розслідувань Генеральним прокурором у послідовності, встановленій КПК України. Таким чином, можна послатися на конкретні статті КПК, а саме: ст. 480 (Особи, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження), ст. 481 (Повідомлення про підозру), ст. 482 (Особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання і обрання запобіжного заходу стосовно судді).

По-четверте, заява про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді утримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також про застосування інших заходів, у тому числі негласних слідчих дій, що згідно з законом утискають права і свободи народного депутата України, розгляд яких зараховано до доручень слідчого судді, мають бути погоджені Генеральним прокурором.

По-п'яте, згода на затримання парламентаря України без дозволу слідчого судді, винесеного на основі клопотання, схваленого Генеральним прокурором, допускається тільки за умови, що народний депутат був помічений за скоєнням або після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину, який стосувався застосування насильства, або такого, що призвів до смерті людини.

Не можна однозначно сказати, що новий Закон має позитивний чи негативний характер. З одного боку, депутати отримали змогу відчутти, що означає бути на одному рівні з громадянами, і зрозуміти, що населення живе в тій самій системі, в якій живуть вони, оскільки сама система часто захищала корупціонерів шляхом наділення їх недоторканністю. З іншого боку, головним недоліком скасування недоторканності парламентарів є те, що депутати стають заручниками виконавчої влади, яка за певних умов може мати змогу робити усе, аби депутати не змогли при-

йняття небажане для неї рішення. Як Венеціанська комісія зазначила у своєму Звіті, у деяких нових демократичних країнах Центральної та Східної Європи недоторканність все ще можна вважати вагомим підґрунтям для конституційних положень щодо недоторканності. У країнах, в яких все ще не укріпилося верховенство права, може існувати справжня причина побоюватися того, що уряд намагатиметься неправдиво звинувачувати політичних опонентів та суди піддаватимуться політичному тиску [1]. Тобто, якщо політичні сили, що знаходяться при владі, захочуть когось покарати, сфальсифікувати результати виборів чи призначити «свою» людину на керівну посаду, це стане незалежно від того, чи є недоторканність.

Насправді мало країн, в яких відсутня депутатська недоторканність як така. Є лише три країни, але всі вони мають невисокий рівень розвитку. Звичайно, не хотілося б, щоб Україна була в цьому плані схожа на ці країни з погляду конституційного права. В усіх західноєвропейських країнах депутатська недоторканність є. Інше питання, що вона має мати певні межі, і, очевидно, що треба було б її не повністю скасовувати, а внести певні корективи. Це був би більш правильний, європейський підхід до врегулювання цього питання.

Тому, на нашу думку, інститут депутатської недоторканності необхідно реформувати згідно з європейськими нормами. В Європі існує депутатська недоторканність як гарантія можливості безперешкодно займатися політичною діяльністю. В Україні депутатську недоторканність трансформували на імунітет, який захищав парламентарів від будь-яких посягань на свободу і життя. Тому ми вважаємо, що в Україні потрібно спростити процедуру зняття депутатської недоторканності, якщо депутат порушив норми законодавства, і посилити контроль за діяльністю депутатів, у тому числі за їхніми прибутками та витратами. Питання, наскільки широко має бути ідея депутатського імунітету, є винятково компетенцією держави і вирішується її національним законодавчим органом.

Звичайно, Закон України «Про внесення змін до Конституції України щодо скасування депутатської недоторканності» не міг не викликати невдоволення народних депутатів, тому, як наслідок обурення, 31 січня надійшло подання до Конституційного суду України від 50 народних депутатів України щодо конституційності Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року.

У конституційному поданні наголошувалось, що цей закон є неконституційним, бо Верховною Радою не було дотримано встановленої процедури розгляду, а парламент, «приймаючи закон, порушив принципи верховенства права

та діяв у спосіб, не передбачений Конституцією та законами України» [11]. Зокрема, наголошувалося, що Конституційний Суд у червні 2018 року зазначив у своєму висновку, що законопроект не порушує ст. 157 і ст. 158 Конституції, але висловив застереження. Так, Конституційний Суд наголосив на важливості враховувати стан політичної і правової системи в країні та її здатність забезпечити безперешкодне здійснення парламентарями своїх доручень у процесі ухвалення рішень щодо скасування депутатської недоторканності.

Як зазначається в конституційному поданні, Верховна Рада ухвалила рішення щодо подальшого доопрацювання цього законопроєкту, а 29 серпня 2019 року інформація про відкликання законопроєкту була оприлюднена на сайті парламенту. Того ж дня Комітет Верховної Ради з питань правової політики провів нараду, де рекомендував цей законопроект до розгляду Верховної Ради як невідкладний. Згодом Верховна Рада скасувала постанову щодо подальшої роботи над законопроєктом і проголосувала за внесення змін до Конституції стосовно скасування депутатської недоторканності. Крім того, депутати вважають, що Верховна Рада порушила вимоги щодо ухвалення закону про внесення змін до Конституції на чергових сесіях парламенту і тим самим здійснила грубе порушення встановленої Основним Законом процедури внесення змін до Конституції. У зв'язку з цим автори клопотання прохали Конституційний Суд визнати законопроект про внесення змін до Конституції стосовно скасування депутатської недоторканності неконституційним.

Все ж таки 3 вересня Верховна Рада ухвалила в другому читанні Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)». При мінімально необхідних 300 за цей закон проголосували 373 народних депутатів. Норми закону скасовують положення, за якими народним депутатам України гарантувалася депутатська недоторканність та заборона бути притягненими до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради України.

Отже, проаналізувавши спроби скасування недоторканності депутатів та фінальний законопроект, можна сказати, що Україна неповною мірою відповідає тим вимогам, які сприяють чи обґрунтовують скасування недоторканності. Це пов'язано з тим, що, якщо депутат виступить проти чийось потужних інтересів, може зазнати ризику переслідування з політичних мотивів. Проте все одно усі громадяни України, незважаючи на матеріальний і соціальний статус, мають бути рівні перед законом. Такий погляд вказує, що депутатська недоторканність, якщо не скасовується повністю (оскільки тією чи іншою мірою вона існує в більшості цивілізованих, демократичних держав), то хоча б суттєво обмежена.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Висновок Венеціанської комісії щодо проєкту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, м. Венеція, 19–20 червня 2015 року. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15049>
2. Дахова І.І., Гуржій В.О., Борійчук С.В. Інститут депутатської недоторканності: досвід функціонування в Україні та зарубіжних державах. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2020. № 5(27). С. 50–58.
3. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств : учеб. пособие. Изд. 4-е перераб. и доп. Москва, 2003. 624 с.
4. Конституційне право України: Підручник / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ : Наукова думка, 1999. 735 с.
5. Скасування депутатської недоторканності – важлива складова ефективної боротьби з корупцією. Валківська районна державна адміністрація Харківської області : вебсайт. URL: <http://valky-rda.kh.gov.ua/news/206/52497> (дата звернення: 17.10.2017)
6. Висновок Великої палати Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту 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 р. № v002v710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-18#Text> (дата звернення: 19.10.2017).
7. 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) від 26 червня 2003 р. № v012p710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-03#Text> (дата звернення: 22.03.2001).
8. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : Закон України від 3 верес. 2019 р. № 27. *Відомості Верховної Ради України*. 2019.
9. Бабій І.В. Інститут депутатської недоторканності і кримінальна відповідальність. *Право України*. 2006. № 12. С. 87–89.

10. Про статус народного депутата України : Закон України в редакції від 22 березня 2001 р. № 2328. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 42. 212 с.
11. Рішення Конституційного Суду України 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) від 10 груд. 2003 р. № v019p710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03#Text>
12. Дерев'яно Б.В. Питання депутатської недоторканності. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 11. С. 3–6.
13. Конституційне право України / за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.Н. Тодики. Київ : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.
14. Словська І.Є. Народний депутат України як суб'єкт адміністративної відповідальності на корупційні правопорушення. *Віче*. 2010. № 24. С. 313–318.
15. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с
16. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування : монографія. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006. 360 с.
17. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2000. 320 с.
18. Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України / Паршикова А., аналітик ЄІДЦ. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf> (дата звернення: 08.05.2019).
19. Історія депутатської недоторканності в Україні, та як у світі встановлюють межі «іммунітету» народних обранців. *Прямий* : вебсайт. URL: <https://prg.ua/istoriya-deputatskoyi-nedotorkannosti-v-ukrayini-ta-yak-uyevropi-vstanovlyuyut-mezhi-immunitetu-narodnih-obrantsiv/> (дата звернення: 18.10.2017)
20. 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*. 2018. № 26. С. 6–7.
21. Борденюк В.І. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 22–27.
22. 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