

УДК 342.534(477)

**К.Б. ЛЕВЧЕНКО**, докт. юрид.наук, доц.,  
Кіровоградський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ

## ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ (ДО ПИТАННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ)

**Ключові слова:** статус, народний депутат, недоторканність

*Недоторканість народного депутата України* – це один з елементів правового статусу народного депутата України, важлива правова гарантія його діяльності. Недоторканість народного депутата закріплена в статті 80 Конституції України. Вона є правом та перевагою депутата порівняно з іншими громадянами держави і існує для того, щоб гарантувати незалежність депутат при здійсненні ним своїх повноважень.

До вивчення проблемного питання депутатської недоторканності зверталися й українські, й закордонні вчені (В.Ф. Погорілко, В.О. Корж, В.М. Шаповал та інші). Але у зв'язку з актуалізацією цієї проблеми, у світлі сучасних політико-правових процесів в державі, відсутності чіткого розуміння на рівні громадської свідомості змісту та меж депутатської недоторканності вважаємо доцільним сконцентруватися на особливостях тлумачення недоторканності в сучасному законодавстві для формування.

*Недоторканість народного депутата України* має дві складові частини: *індемнітет (невідповідальність)* – свобода слова та висловлювань; *депутатський імунітет (недоторканість)* – свобода від кримінального переслідування.

*Індемнітет* означає, що депутати не несуть відповідальності за результати голосу-

вання або висловлювання в парламенті та його органах (за винятком відповідальності за образи чи наклеп) як в період здійснення депутатських повноважень, так і після закінчення їх терміну. Депутатський індемнітет признано в усіх країнах [1, с.78-79].

Депутатський *індемнітет розглядається в двох аспектах:*

1. Як невідповідальність народного депутата України – депутат не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп (ч.2 ст.80 Конституції України).

2. Як винагорода народному депутату за його парламентську діяльність, згідно ст.33 Закону України “Про статус народного депутата України”, передбачена оплата праці в розмірі, встановленому Верховною радою України.

На основі *депутатського імунітету* члени парламенту користуються захистом представницького органу від арешту і деяких інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод, а також від судового переслідування на підставі порушення кримінальної справи.

Зміст і обсяг депутатського імунітету, а також методи його забезпечення в різних країнах неоднакові, але ніде він *не має абсолютного характеру*.

Призначення депутатського імунітету та індемнітету забезпечує ефективність діяльності парламентарія з метою максимальної реалізації ним свого мандата. Вони мають давню історію та традиції у різних народів. Розглянемо особливості функціонування депутатської недоторканності в деяких країнах. У ряді держав депутати користуються імунітетом лише на парламентських сесіях. Майже в усіх країнах депутати не мають імунітету в разі їх затримання на місці злочину.

Але обсяг депутатського імунітету та підходи до його визначення є різними в різних державах. *Головне, що об'єднує їх – це відсутність абсолютного імунітету*.

На сьогодні в багатьох європейських краї-

нах існує тенденція до звуження обсягу та меж депутатської недоторканності. Зокрема, депутатська недоторканність не поширюється на депутатів (парламентаріїв), які були затримані під час вчинення чи на місці вчинення злочину, що визначено в конституціях Австрії (стаття 68), Білорусії (стаття 93), Бельгії (статті 57, 58), Греції (статті 61, 62), Італії (стаття 68), Російської Федерації (стаття 98), ФРН (стаття 46), Франції (стаття 26) та багатьох інших. Пунктом 9 розділу II “Заключні і перехідні положення” Конституції Російської Федерації встановлено, що на депутатів Державної Думи - членів Уряду не поширюються гарантії депутатської недоторканності в частині відповідальності за діяння, пов’язані з виконанням службових обов’язків [2, с.122; 3].

У Фінляндії депутата можуть заарештувати і порушити проти нього кримінальну справу без санкції парламенту, коли його дії кваліфікуються як злочин, за вчинення якого передбачено позбавлення волі не менш як на 6 місяців. У Швеції дозвіл парламенту на арешт та переслідування депутата не потрібні, якщо відповідна кримінальна санкція передбачає позбавлення волі на 2 роки, а в Македонії, Словенії, Хорватії (у разі затримання на місці злочину) – на 5 років.

Даючи правове визначення депутатської недоторканності в Україні, необхідно відмітити, що, відповідно до Закону України (стаття 27) “Про статус народного депутат України” (1992 р., з наступними змінами та доповненнями), не допускається догляд, обшук, затримання, огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата України, а також порушення таємниці кореспонденції, прослуховування телефонних переговорів та застосування інших заходів, що обмежують свободу парламентарія. “Народний депутат України після закінчення терміну повноважень може бути притягнутий до кримінальної відповідальності за порушення закону, вчинене ним у період виконання депутатських повноважень, лише у порядку, передба-

ченому щодо народного депутата України” [4].

Порядок одержання згоди Верховної Ради щодо притягнення депутат до відповідальності також визначений Законом України “Про статус народного депутат України”. Так, подання про надання згоди на притягнення до відповідальності депутата вноситься до Верховної Ради України Генеральним прокурором України, про що негайно доводиться до відома депутата. Це подання вноситься до пред’явлення депутату обвинувачення або дачі санкції на арешт депутата і розглядається Верховною Радою України не пізніше як у місячний термін. Комітет, до компетенції якого входять питання депутатської етики, з додержанням звичайної процедури визначає законність і обґрунтованість подання. На засідання комітету запрошується депутат, щодо якого внесено подання. Відсутність запрошеного депутата на засіданні комітету без поважних причин не є перешкодою для прийняття рішення. Рішення про згоду на притягнення до відповідальності депутата приймається на засідання Верховної Ради України поіменним голосуванням у вигляді постанови не менш як 2/3 голосів депутатів від їх фактичної кількості. Рішення Верховної Ради з цього питання не переглядається [4].

Відсутність чіткого розуміння меж депутатської недоторканності призвело до того, що це право та привілей почали тлумачити абсолютно широко, як повна непідвладність народних депутатів силі законів, що в свою чергу порушує права інших громадян (наприклад, у випадках коли адміністративні чи кримінальні проступки скоюються народними депутатами, справи адміністративного чи кримінального провадження по яких не відкриваються).

Враховуючи цей факт, а також те, що у всьому світі спостерігається тенденція до поступового обмеження та звуження депутатської недоторканності, в Україні також здійснювалися спроби внесення конституційних змін щодо обмеження депутатської

недоторканності.

1). 02.03.1998 року на порядок денний Верховної Ради було України винесено питання про відміну депутатської недоторканості. Шість разів Президія ВР відхиляла цей законопроект, а після ліквідації Президії ініціатори законопроекту не могли набрати 150 депутатських підписів, необхідних для винесення його на порядок денний. Остання спроба стартувала в грудні - саме тоді з'явилися перші підписи під законопроектом про внесення змін у відповідну статтю Конституції. Збиранням підписів займалися депутати Григорій Омельченко, Анатолій Єрмак та Микола Петренко - члени антикорупційного комітету ВР. Проектом пропонувалося внести до Конституції формулу депутатської недоторканості, що відповідала б міжнародним нормам: якщо депутат вчинить злочин, Генеральна прокуратура України не потребує згоди парламенту на притягнення його до кримінальної відповідальності, а в разі винесення звинувачувального вироку суду засудженому, не потрібна згода Верховної Ради на ув'язнення депутата-злочинця. За новим проектом, згода ВР потрібна лише в разі, якщо в період попереднього розслідування Генпрокуратура вважає за необхідне утримання депутата, що знаходиться під слідством або вартою. За словами Григорія Омельченка, на початок березня ц. р. свої підписи під проектом поставили 156 депутатів. Серед відомих політиків, що не підписали проект, - Олександр Мороз, Олександр Ткаченко, Петро Симоненко, В'ячеслав Чорновіл. Проект підтримали своїми підписами Борис Олійник (фракція КПУ), Станіслав Ніколаєнко (Соціалістична фракція), Віталій Шевченко (Рух), а також багато депутатів з цих та інших фракцій. Згідно з результатами голосування, парламентський "імунітет" було збережено "завдяки" депутатам-комуністам, "Єдності" та частково "Конституційного центру".

2). 21.01.2000 року 158 депутатами також подавався проект Закону України про внесення змін до статті 80 Конституції України.

Але Комітет з питань правової політики рекомендував парламенту відхилити цей проект Закону України. Оскільки авторами проекту пропонувалося вилучити з чинної редакції статті 80 Конституції України положення про обов'язковість надання згоди Верховної Ради для притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів, за таких обставин, вважають у комітеті, правоохоронні органи матимуть право порушувати кримінальну справу, проводити слідчі дії щодо народних депутатів України без згоди на це Верховної Ради України. Отже, законопроектом пропонується значно обмежити депутатський імунітет. Тому Комітет прийняв одностайне рішення рекомендувати Верховній Раді України законопроект про внесення змін до статті 80 Конституції України відхилити.

3). Питання щодо ліквідації депутатської недоторканності виносилося на Всеукраїнський референдум у 2000 році і набрало найбільший відсоток голосів.

4). На розгляд Верховної Ради виносився поданий народними депутатами України законопроект "Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року", в якому частину третю статті 80 Конституції України виклали в такій редакції: "Народні депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховного Суду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані".

Але у справі за конституційним 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 від 11.07.2000, Конституційний Суд дійшов висновку, що "ці зміни суперечать принципу незалежності суддів (стаття 126 Конституції

України), зокрема їх безсторонності та підкоренню при здійсненні правосуддя лише закону (стаття 129 Конституції України) [5].

Водночас надання Верховним Судом України згоди на притягнення народних депутатів і сенаторів України до кримінальної відповідальності, їх затримання чи арешт може призвести до упередженості під час розгляду в майбутньому справи щодо такого народного депутата України судом першої інстанції та апеляційним і касаційним судами” [5].

Крім того, за визначенням Конституційного Суду України, “пропонована народними депутатами України редакція частини третьої статті 80 Конституції України не відповідає також рішенню, прийнятому на всеукраїнському референдумі 16.04.2000 року, оскільки залишає передбачений зазначеною частиною (яка відповідно до цього рішення вилучається з тексту Конституції України) обсяг депутатського імунітету, хоча і з передачею повноваження щодо надання згоди на його позбавлення іншому суб’єкту”. В ситуації, коли самі депутати вирішують долю щодо обмеження чи скасування власної недоторканності не варто очікувати в найближчому часі на такий цивілізований та демократичний крок з боку народних обранців [5].

Не можна також не звернути увагу на проблеми тлумачення депутатської недоторканності Конституційним Судом України. Завдяки відсутності тлумачення поняття “депутатська недоторканність” в суспільстві та у певній частині депутатського корпусу сформувалося викривлене уявлення з цього приводу, яке не тільки суперечить принципам прав людини, але й нормальному функціонуванню вищого органу законодавчої влади в державі.

Не можна не погодитися з думкою Судді Конституційного Суду В. Вознюка, висловленій в Окремій Думці, “як конституційна гарантія депутатська недоторканність має своєю метою захист народного депутата України виключно як посадової особи. Розширене тлумачення депутатської недотор-

канності призводить до того, що особа, яка вчинила злочин до обрання її народним депутатом України, перетворює ці гарантії в особистий привілей. На мою думку, таке розуміння публічно-правового характеру депутатської недоторканності, її суспільного призначення зумовлює порушення закріплених Конституцією України принципів рівності людини і громадянина перед законом (стаття 24) та прав особи, яка потерпіла від злочинних дій посадової особи, на судовий захист (стаття 55)” [3].

І далі: “якщо ж громадянина України притягнуто до кримінальної відповідальності і застосовано запобіжний захід у вигляді взяття під варту до обрання народним депутатом України, на нього не повинні поширюватись зазначені положення Основного Закону. В таких випадках стадія кримінального переслідування повинна бути доведена до постановлення судом виправдувального або обвинувального вироку і набрання ним законної сили” [3].

Саме таке бачення гарантій депутатської недоторканності відповідає призначенню цього правового інституту та суспільним інтересам. Враховуючи те, що у всьому світі спостерігається тенденція до обмеження обсягів та змісту депутатської недоторканності, нагальною потребою є тлумачення цього поняття в українському праві, яке має надати Конституційний Суд України.

В 1999 році МВС України зверталось до Конституційного Суду з проханням роз’яснення щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) [6]. Але звернення МВС того разу стосувалося не самого змісту поняття депутатської недоторканності, а визначення часу, коли може наступати чи бути скасована кримінальна відповідність у справах проти кандидатів в народні депутати (особлива думка з цього приводу В. Вознюка вже цитувалася вище).

Варто зауважити, що в 1999 році Конституційний Суд прийняв рішення, відповідно

до якого “у разі пред’явлення громадянину України обвинувачення у вчиненні злочину та/або його арешту до обрання народним депутатом України подальше провадження у кримінальній справі стосовно такого депутата може бути продовжено за наявності згоди Верховної Ради України на його притягнення до кримінальної відповідальності та/або перебування під вартою”, фактично поширивши депутатську недоторканність і на кандидатів в депутати, які потім обрані депутатами” [6]. На практиці це призводить до закриття кримінальних справ після обрання громадянина депутатом, навіть за наявності доказів злочинної діяльності.

Підведемо підсумки проведеного аналізу та надамо певні коментарі до українського законодавства щодо недоторканності народного депутата.

1. Як видно з визначення сутності депутатської недоторканності, вона закликає “гарантувати незалежність депутата при здійсненні ним своїх повноважень” як депутата.

2. Депутатській імунітет у світовій практиці має свої кордони та обмеження. Але в українському законодавстві він трактується надто широко, виходячи за коло здійснення депутатом своїх депутатських повноважень.

3. Заклики деяких політиків та політичних сил про скасування депутатської недоторканності є неправомірними, оскільки заважатимуть як здійсненню депутатами своїх повноважень, так і існуванню опозиції. Але обмеження депутатського імунітету і приведення розуміння цього поняття до відповідності відносно демократичних традицій є необхідним кроком. Так, вважаємо за доцільне застосувати досвід Скандинавських країн, а також дозволяти застосування певних санкцій, без дозволу Верховної Ради, якщо депутат застигнутий на місці скоєного злочину.

4. Недоторканість народного депутата, яка є його правом та привілеєм, не може порушувати права інших громадян, а також вводити в супереч з принципом верховенства права, при якому сила закону є однаковою для всіх. В цьому смислі українське законо-

давство містить правову колізію, яка полягає в надто широкому трактуванню принципу депутатської недоторканності, яка фактично перетворюється на всюдозволеність та невідповідність законам.

5. Абсолютно необхідним на сьогодні є подання до Конституційного Суду з проханням дати роз’яснення щодо меж депутатського імунітету, який може бути ініційований як МВС України, народними депутатами, так і Президентом України.

6. Доцільним вважаємо також внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата” щодо обмеження депутатської недоторканності.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Юридична енциклопедія /За ред. Ю.С. Шемшученка: У 6-ти т. –Т.2. –К.: Вид-во “Українська енциклопедія”, 1999. –С.78-79.

2. Юридична енциклопедія /За ред. Ю.С. Шемшученка: У 6-ти т. –Т.3. –К.: Вид-во “Українська енциклопедія”, 2002. –С.122.

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 від 27.10.1999. Окрема думка судді Конституційного Суду України Вознюка В.Д. стосовно 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).

4. Закон України “Про статус народного депутата України” // ВВР України. -1993. -№ 3. -Ст.17. (Вводиться в дію Постановою ВР № 2810-ХІІ (2810-12 ) від 21.11.1992, ВВР України, 1993, № 3, ст.18. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 123/94-ВР від 26.07.1994 // ВВР України. -1994. -№ 34. -Ст.315; № 181/94-ВР від 23.09.1994 // ВВР України. -1994. -№ 40. -Ст.363; № 276/95-ВР

від 07.07.1995 // ВВР України. -1995. -№ 35. - Ст.270; № 358/95-ВР від 05.10.1995 // ВВР України. -1995. -№ 34. -Ст.268; № 369/97-ВР від 18.06.1997 // ВВР України. -1997. -№ 35. - Ст.221; № 548/97-ВР від 25.09.1997 // ВВР України. -1997. -№ 50. -Ст.303; № 24/98-ВР від 15.01.1998 // ВВР України. -1998. -№ 20. - Ст.105; № 312-XIV (312-14) від 11.12.1998 // ВВР України. -1999. -№ 4. -Ст.35).

5. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним 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 від 11.07.2000.

6. 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 від 27.10.1999.

*Левченко К.Б. Філософсько-правовий аналіз правового статусу народного депутата України (до питання недоторканності) // Форум права. -2005. -№ 1. -С.44-49 [Електронний ресурс]. -Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05lkbdrn.pdf>*

Розглянуті особливості тлумачення депутатської недоторканності в сучасному законодавстві України.

\*\*\*

*Левченко Е.Б. Философско-правовой анализ правового статуса народного депутата Украины (к вопросу неприкосновенности)*

Рассмотрены особенности толкования депутатской неприкосновенности в современном законодательстве Украины.

\*\*\*

*Levchenko E.B. Philosophical-legal analysis of a legal status People's Deputy of Ukraine (to a question of inviolability)*

Features interpretation of parliamentary immunity in the modern legislation of Ukraine is considered.