



О. Д. Чепель
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри міжнародного права
Чернівецького національного університету
імені Юрія Федьковича

УДК 342.534 (477)

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Проаналізувавши окремі теоретичні та правові питання кримінальної відповідальності народного депутата України доведено, що в Україні існує необхідність правового врегулювання відносин депутатського імунітету. Також звертається увага на нагальній практичній потребі законодавчого удосконалення механізму притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України, зокрема у випадках затримання члена парламенту на місці вчинення злочину.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, депутат, парламент, злочин.

У загальній теорії права аксіомою вважається положення, згідно з яким будь-яка юридична конструкція, правове відношення тільки тоді набувають реальних рис і гарантій того, що будуть виконані суб'єктами правових відносин, коли законом або іншим нормативно-правовим актом встановлена відповідальність за їх невиконання або неналежне виконання [1 с. 383]. Що ж до народного представництва, то воно передбачає не тільки право на вільні вибори депутатів, але й право контролю за їх діяльністю. Ефективний контроль за діяльністю депутатів неможливий без визнання і закріплення їх відповідальності, ефективності санкцій, що забезпечують цю відповідальність [2, с. 360]. Отже, проблема удосконалення законодавчих механізмів відповідальності депутатів є проблемою забезпечення ефективності правових інструментів статусу парламентарія.

Вирішення актуальних проблем, пов'язаних із темою дослідження, неминуче потребує звернення до здобутків вітчизняних науковців таких, як: І. Бабій, Р. Вереща, А. З. Георгіца, Н. Г. Григоров, М. І. Козюбра, В. П. Колісник, В. Марків, Л. Р. Наливайко, В. Ф. Погорілко, О. І. Радченко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін., які досліджували правове становище діяльності парламентаріїв, підстави кримінальної відповідальності народних обранців, процедуру притягнення до відповідальності члена парламенту України тощо. Теоретико-методологічну основу дослідження становлять також наукові результати і зарубіжних дослідників, зокрема: М. Амеллера, О. І. Ковлера, Л. О. Нудненко, М. Прело, В. І. Фадеева та інші, які аналізували правові проблеми представництва, організацію та діяльність членів парламенту.

Мета статті полягає у тому, щоб дослідити основні теоретичні та практичні аспекти кримінальної відповідальності народних депутатів України та на основі врахування здобутків правової науки і практики, вітчизняних і зарубіжних досвідів з даного питання, запропонувати низку конкретних рекомендацій щодо вдосконалення механізму реалізації кримінальної відповідальності народних депутатів України.

Відповідальність народного депутата України як обраного представника Українського народу у Верховній Раді України і уповноваженого ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією (ч. 1 ст. 80) [3,



с. 18] та законами України (ст. 1 Закону України “Про статус народного депутата України” [4]) перед єдиним носієм влади в державі — народом України і перед органом народного представництва — Верховною Радою, до якої його обрано, — невід’ємна складова його конституційно-правового статусу.

Теоретичні засади відповідальності депутата як члена колегіального органу розроблялися ще класиками світової політико-правової думки. Зокрема, сам термін “відповідальність” був уперше уведений у науковий обіг правової науки Томасом Гоббсом (XVII ст.), який використав його в контексті абстрактної відповідальності громадян, які об’єднані “суспільним договором”, за діяння своєї держави [5, с. 12].

У XIX ст. А. Есмен зазначив, що очевидно, необхідним наслідком народовладдя є повна відповідальність всіх тих, хто на яких би то не було правах здійснює публічну владу. Всі вони діють не в силу свого власного права, а від імені нації, в якій перебуває верховна влада. Це справедливо як по відношенню до посадових осіб у справжньому значенні цього слова, так і по відношенню до людей, єдина місія котрих полягає у застосуванні правил, заздалегідь установлених законом, особливо ж по відношенню до представників, що мають повноваження вирішувати від свого імені за націю. Оскільки у другому випадку небезпека від зловживання депутатом переданої йому влади більш велика, то і відповідальність бачиться більш необхідною. Логічно вона, очевидно, передбачає дві необхідних умови: санкцію — кожен раз, коли посадова особа чи представники перевищують свої повноваження; змінність посадових осіб чи представників тією владою, від якої вони отримали свої повноваження — раз вона визнає, що, не переступаючи меж цих повноважень, він, тим не менше, здійснює їх у малокорисний чи шкідливий спосіб. Усе це природно впливає з самого становища представника, що здійснює права інших виключно в силу їх бажання [6, с. 264].

Можна стверджувати, що загальний статус депутата пропонує і загальну відповідальність парламентарія, наприклад, при укладенні ним трудових чи цивільно-правових угод. Спеціальний статус депутата містить особливі повноваження та гарантії діяльності, що свідчить про підвищену відповідальність члена парламенту. Тому, досліджуючи відповідальність депутата, варто звернути увагу на такий вид юридичної відповідальності, як кримінальна. Питання кримінальної відповідальності члена парламенту має важливе практичне значення, оскільки воно пов’язане із завданнями зміцнення законності в державі. Найбільш поширеним є визначення кримінальної відповідальності як обов’язку особи, що скоїла злочин, зазнати заходів державного примусу [7, с. 98]. Ми маємо приклади, коли кримінальні справи щодо парламентаріїв, які вчинили злочин, не порушуються, а порушені справи без дотримання відповідних процесуальних процедур закриваються. І навіть якщо депутат затриманий на місці вчинення ним злочину, до нього не можна застосувати заходи процесуального примусу без попередньої згоди парламенту, оскільки їм гарантується недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень.

У той же час кримінально-процесуальне законодавство (ст. 4 Кримінально-процесуального кодексу України — далі КПК України) передбачає, що суд, прокурор, слідчий і орган дізнання зобов’язані в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину, вжити всіх передбачених законом заходів [8, с. 6]. Зокрема, КПК України передбачає два можливі варіанти порушення кримінальної справи: стосовно конкретної особи чи за фактом події злочину.

Таким чином, у разі вчинення злочину представником народу немає перешкод для порушення кримінальної справи за фактом виявлення ознак злочину, за винятком тих окремих випадків, коли це питання може вирішуватися лише стосовно конкретної особи [9, с. 88].

Після прийняття рішення про порушення кримінальної справи за фактом вчинення злочину, слід виконати необхідні процесуальні дії, а саме: при наявності приводів і підстав, зазначених у ст. 94 КПК України прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов’язані винести постанову про порушення кримінальної справи, вказавши приводи і підстави до порушення справи, статтю кримінального закону, за ознаками якої



порушується справа, а також далі її спрямування. Після порушення справи прокурор направляє справу для провадження досудового слідства або дізнання, слідчий починає досудове слідство, а орган дізнання починає дізнання. Ст.ст. 116, 130 КПК України встановлені обов'язки співробітників правоохоронних органів відносно розслідування злочину. Досудове слідство провадиться в тому районі, де вчинено злочин. Коли місце вчинення злочину невідоме, а також з метою найбільш швидкого і повного розслідування його, слідство може провадитися за місцем виявлення злочину або за місцем перебування підозрюваного або за місцем перебування більшості свідків чи за визначенням прокурора. Слідчий, встановивши, що дана справа йому не підслідна, зобов'язаний провести всі невідкладні дії, після чого передає справу прокуророві для направлення її за підслідністю. Про рішення, прийняті слідчим або прокурором під час провадження досудового слідства, у випадках, зазначених у цьому Кодексі, а також у випадках, коли це визнає за необхідне слідчий або прокурор, складається мотивована постанова.

Після виконаних дій, що вказані вище, розглядається питання притягнення особи як обвинуваченого, тобто якщо виявиться, що такою особою є народний депутат, то розглядається питання пред'явлення постанови, на яку необхідно одержати згоду Верховної Ради України. Тільки на цьому етапі правоохоронної діяльності починається "кримінальне переслідування", проти якого народний депутат України має імунітет.

Розгляд питань про згоду на притягнення українського парламентарія до відповідальності передбачено гл. 35 Закону України "Про Регламент Верховної Ради України" [6]. Так, подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється відповідно органами досудового слідства і судовими органами. При цьому щодо кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання. Подання щодо народного депутата повинно бути підтримано і внесено до Верховної Ради Генеральним прокурором України (ч. 2 ст. 218). Голова Верховної Ради України направляє подання до комітету, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт. Даний комітет відповідно до закону визначає достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг (ч. 1 ст. 220). І лише після позитивного висновку комітету, Верховна Рада, на пленарному засіданні, приймає рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт члена парламенту відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради. Рішення Верховної Ради про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання (ч. 8 ст. 221).

Таким чином, кримінальне переслідування починається з моменту пред'явлення особі, яка користується депутатським імунітетом, обвинувачення у вчиненні злочину. Згідно із ст. 43 КПК України обвинуваченим є особа, щодо якої в установленому цим Кодексом порядку винесена постанова про притягнення як обвинуваченого. Тобто, без згоди Верховної Ради України депутат не може бути обвинуваченим. Але у кримінальному процесі можливі і такі його учасники, як підозрюваний (ст. 43 КПК України), цивільний відповідач (ст. 51 КПК України), свідок (ст. 68 КПК України).

Підозрюваним вважається особа, яку затримано, або відносно якої вчинено запобіжний захід. Відповідно до п. 1 ст. 27 Закону України "Про статус народного депутата України" затриманим народний депутат України бути не може, без парламентської згоди, але щодо запобіжних заходів, слід зазначити, що ст. 149 КПК України передбачено запобіжними заходами є: підписка про невиїзд (обмеження свободи, для депутата заборонене ч. 2 ст. 27 Закону України "Про статус народного депутата України"); особиста порука; порука громадської організації або трудового колективу; застава; взяття під варту (обмеження свободи, для депутата заборонене ч. 2 ст. 27 Закону України "Про статус народного депутата України"); нагляд командування військової



частини. Тобто кримінальним законодавством передбачено ряд запобіжних заходів, вчинення яких можливе без згоди парламенту. Крім того, ст. 150 КПК України передбачено, що при вирішенні питання про застосування запобіжного заходу враховуються тяжкість злочину, у вчиненні якого підозрюється особа, її вік, стан здоров'я, сімейний і матеріальний стан, вид діяльності, місце проживання та інші обставини, що її характеризують.

Отже, наявність депутатського посвідчення повинна бути врахована, але лише в сукупності з іншими вище зазначеними обставинами.

Що стосується такого учасника кримінального процесу, як цивільний відповідач, то ним може бути визнано батьків, опікунів, піклувальників або інших осіб, а також підприємства, установи та організації, які в силу закону несуть матеріальну відповідальність за шкоду завдану злочинними діями обвинуваченого (ст. 51 КПК України). Тобто, під час досудового слідства, слідчий має можливість мотивованою постановою, без згоди Верховної Ради, визнати в якості цивільного відповідача народного депутата України.

У правовому полі, дещо інша ситуація складається, коли народний депутат став свідком вчинення злочину, тоді виникає питання: чи може народний обранець бути допитаний в якості свідка по кримінальній справі і чи потрібна для цього згода парламенту? Відповідно до ст. 68 КПК України, як свідок може бути викликана кожна особа, про яку є дані, що їй відомі обставини, що відносяться до справи. Тоді як ст. 69 КПК України, серед осіб, які не підлягають допиту як свідки такої категорії осіб, як народні депутати не зазначено і Законом про статус народного депутата України не передбачені обмеження з цього питання, тому можна стверджувати, що парламентарій може бути викликаний в якості свідка, без згоди законодавчого органу влади, але може відмовитися від дачі показів по справі, якщо це стосується його самого, членів його сім'ї, близьких родичів, тощо.

Законодавством України не визначено порядок провадження у справі про злочин, вчинений особою, яка користується імунітетом, у випадку, коли не одержано згоди парламенту на притягнення такої особи до кримінальної відповідальності. Проте, виходячи з положень Кримінально-процесуального кодексу України, можуть бути кілька варіантів продовження провадження у справі. Наприклад, подальший хід провадження у справі про злочин, вчинений народним депутатом України, залежатиме від того, коли саме вчинено злочин, та коли Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України.

У випадку, якщо злочин вчинено до обрання особи народним депутатом України, і Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності новообраного народного депутата України під час виконання ним депутатських повноважень, а Верховна Рада не дала такої згоди, кримінальна справа не може бути закрита: Генеральний прокурор України повинен продовжити строк досудового слідства на час виконання народним депутатом України його депутатських повноважень. Після припинення депутатських повноважень така особа нестиме кримінальну відповідальність за вчинений злочин на загальних підставах, при умові, що для злочину, який вона скоїла, не минули строки давності притягнення до кримінальної відповідальності.

Складніша ситуація у разі, коли злочин вчинено під час виконання народним депутатом України депутатських повноважень. У цьому випадку незалежно від того, коли (під час або після припинення виконання депутатських повноважень) Генеральний прокурор України звернувся до Верховної Ради України з поданням про надання згоди на притягнення особи до кримінальної відповідальності, за відсутності згоди Верховної Ради України особа не нестиме відповідальності за вчинений нею злочин. Враховуючи те, що рішення Верховної Ради України з питання про надання (ненадання) згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності є остаточним, незалежно від того, чи продовжить Генеральний прокурор України строк досудового слідства, в будь-якому випадку після закінчення строків давності притягнення до



кримінальної відповідальності особи, яка користувалася депутатським імунітетом буде не можливим [12, с. 44].

Відсутність чіткого розуміння змісту і меж депутатського імунітету в законодавстві України призвело до того, що це право та привілей народного депутата почало тлумачитися занадто широко, як повна невідповідальність народних депутатів силі законів. Так, у випадках, коли кримінальні проступки вчиняються народними депутатами, справи кримінального провадження не відкриваються. Як результат — залишаються непокараними депутати — винні у дорожньо-транспортних пригодах, навіть у випадках, коли є загиблі, так і у серйозних економічних злочинах, розслідування яких закривається відразу з набуттям підозрілою особою статусу народного депутата. Такий стан справ у правовому полі України є недопустимим і потребує негайного усунення такого протиріччя. В зв'язку з цим актуальною є висловлена в юридичній літературі думка: “Загальною світовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження. Ця тенденція об'єктивно має знайти відображення і в Конституції та законодавстві України” [12].

Порівнюючи законодавство багатьох зарубіжних держав, зокрема Фінляндії та Швеції, можна констатувати, що така згода парламенту на притягнення його члена до кримінальної відповідальності, взагалі не потрібна, коли мова йде про затримання депутата на місці скоєння злочину (Бельгія, Франція, Норвегія тощо), а також у випадку вчинення ним злочинів, що відносяться до категорії тяжких (США, Філіппіни, ін.) [13, с. 117].

У сучасних реаліях українського сьогодення доцільно вести мову лише про конкретизацію змісту імунітету народного депутата України, а не про ліквідацію відповідного інституту взагалі та більш чіткої законодавчої регламентації процедури притягнення парламентарія до кримінальної відповідальності, без згоди парламенту. Зокрема, у першу чергу, в Законі України “Про статус народного депутата України” доцільно передбачити, що парламентський імунітет поширюється лише на дії парламентарія, пов'язані з виконанням ним своїх повноважень й обов'язків. Бажано також закріпити норму, яка би зафіксувала правило, що імунітет не поширюється на випадки, коли депутата затримано на місці вчинення злочину (*flagrante delicto*). Оскільки не притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності у випадку вчинення ним злочину призводить до порушення прав і свобод громадян, що є недопустимим у демократичній державі, якою є Україна. У світлі світового досвіду перед законодавцями стоїть завдання більш чіткого окреслення форм кримінальної відповідальності народного депутата України у бік її посилення та обсягу депутатського імунітету. Не менш важливе завдання стоїть перед науковцями: питання щодо відповідальності члена парламенту, яке потребує інтенсифікації наукових досліджень у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Теория государства и права [Текст] : [учебн. для вузов] / [М. М. Рассолов, А. Б. Венгеров, В. Е. Чиркин и др.] ; под ред. М. М. Рассолова, В. О. Лучина, Б. С. Эбзеева. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. — 640 с.
2. Нудненко, Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации [Текст] : [научн.-практ. изд.] / Лидия Алексеевна Нудненко. — СПб. : Юридический центр Пресс, 2004. — 475 с. — (Серия «Конституционное, муниципальное и административное право»)
3. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28.06.1996 р. [Текст]. — Х. : Фоліо, 2006. — 47 с.
4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. [Текст] // ВВР. — 1993. — № 3. — Ст. 17.
5. Наливайко, Л. Р. Конституційно-правова відповідальність: питання теорії та практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Наливайко Лариса Романівна. — К., 1999. — 180 арк.
6. Эсменъ, А. Общие основания конституционного права [Текст] / А. Эсменъ : [пер. с 4-го франц.] ; под ред. Н. О. Бера. — [2-е изд.]. — Санкт-Петербург : Издание О. Н. Поповой, 1909. — 449 с.
7. Вереша, Р. Поняття та підстави кримінальної відповідальності [Текст] / Р. Вереша // Право України. — 2006. — № 12. — С. 97-103.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України : затв. Законом від 28.12.1960 р. [Текст]. — К. : ПАЛИВОДА А. В., 2006. — 200 с.



9. *Бабій, І.* Інститут депутатської недоторканності і кримінальна відповідальність [Текст] / І. Бабій // Право України. — 2006. — № 12. — С. 87-89.
10. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. [Текст] // ОВУ. — 2010. — № 12. — Ст. 565.
11. *Марків, В.* Одержання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які користуються імунітетом: окремі аспекти [Текст] / В. Марків // Підприємство господарство і право. — 2000. — № 8. — С. 41-45.
12. *Погорілко, В. Ф.* Депутатська недоторканність [Текст] / В. Ф. Погорілко // Урядовий кур'єр. — 2000. — 13 квітня.
13. *Амеллер, М.* Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира [Текст] [новое и пересмотр. изд.] / Мишель Амеллер : [пер. с англ.] ред. З. И. Луковникова ; [вступ. ст. Ф. И. Калининичева, В. В. Евгеньева]. — М. : Прогресс, 1967. — 512 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою міжнародного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича
(протокол № 8 від 31 березня 2011 року)*

Надійшла до редакції 15.04.2011

Чепель О. Д. Криминальная ответственность депутата парламента Украины: вопросы теории и практики

Проанализировав отдельные теоретические и правовые вопросы криминальной ответственности народного депутата Украины доказано, что в Украине существует необходимость правового урегулирования отношений депутатского иммунитета. Также обращается внимание на немедленной практической потребности законодательного усовершенствования механизма привлечения к криминальной ответственности народного депутата Украины, в частности в случаях задержания члена парламента на месте совершения преступления.

Ключевые слова: уголовная ответственность, депутат, парламента, преступление.

Chepel, O. D. Criminal Responsibility of People Deputy of Ukraine: Question of Theory and Practice

Analyzing the separate theoretical and legal questions of criminal responsibility of folk deputy of Ukraine it is well-proven that there is a necessity of legal settlement of relations of deputy immunity in Ukraine. Also attention applies on the urgent practical necessity of legislative improvement of mechanism of bringing in to criminal responsibility of folk deputy of Ukraine, in particular in the cases of detention of member of parliament in place of commission of crime.

Key words: criminal responsibility, deputy, parliament, crime.

