

Проблеми зловживання правом

при використанні народними
депутатами України
депутатського імунітету



О. Я. Рогач

доцент кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства юридичного
факультету Ужгородського національного
університету



Н. В. Шелевер

здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства Ужгородського
національного університету

У статті розглядається юридична природа депутатського імунітету, його зміст та основні елементи, досліджуються юридичні властивості недоторканності та аналізується поняття зловживання депутатською недоторканністю.

Ключові слова: депутатський імунітет, депутатська недоторканність, зловживання депутатською недоторканністю.

В статье рассматривается юридическая природа депутатского иммунитета, его содержание и основные элементы, исследуются юридические свойства неприкосновенности и анализируется понятие злоупотребления депутатской неприкосновенностью.

Ключевые слова: депутатский иммунитет, депутатская неприкосновенность, злоупотребление депутатской неприкосновенностью.

The article considers the legal nature of immunity, its contents and essential elements, examines the properties of legal immunity and analyzed the concept of abuse of parliamentary immunity.

Keywords: *immunity, parliamentary immunity, abuse of parliamentary immunity.*

Депутатський імунітет – це пов’язана з веденням парламентаризму гарантія здійснення депутатської діяльності, яка закріплена в ст. 80 Конституції України, ч. 1 якої передбачає, що народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Невеликий досвід парламентаризму в незалежній Україні показав проблемні моменти у здійсненні депутатами цієї конституційної гарантії. На жаль, у багатьох випадках депутатський імунітет використовується народними обранцями як механізм політичної боротьби, способи уникнення юридичної відповідальності, лобіювання власних інтересів. Останні події

у Верховній Раді України, прецеденти вчинення народними депутатами тяжких злочинів свідчать про брутальне зловживання народними депутатами депутатським імунітетом, перетворення його на так звану «касту недоторканих».

Гостра реакція суспільства на проблему депутатської недоторканності сприяла прийняттю Конституційним Судом України (далі – КСУ) Висновку «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 (реєстр. № 3251 від 3 жовтня 2008 року)) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України)» від 1 квітня 2010 р. № 1-в/2010, який визнано таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Метою статті є вивчення юридичної природи депутатського імунітету, його змісту та основних елементів, юридичних властивостей.

Відповідно до мети нами визначені такі основні завдання:

- розглянути, проаналізувати та узагальнити погляди науковців з цієї проблематики;
- дослідити поняття «депутатський імунітет» та поняття «зловживання депутатською недоторканністю»;
- проаналізувати та надати свої пропозиції щодо вдосконалення інституту депутатського імунітету.

Забезпечення членів парламенту підвищеним правовим захистом стало необхідним у період формування перших парламентів та історично пов’язано з намаганням обмежити виборні законодавчі органи від всесильної адміністрації виконавчої влади. З розвитком інституту парламентаризму виникла ідея щодо залежності між необхідністю наділення парламентарів

правовим імунітетом і значенням для суспільства ідеї народного представництва.

Сьогодні необхідність встановлення імунітету для депутатів законодавчого органу також пов'язується з ідеєю щодо цінності народного представництва для суспільства і необхідністю забезпечити незалежність представницької (законодавчої) гілки влади. Доказом цього є визнання позитивної ролі цього інституту практично всіма демократичними країнами світу. Хоча заради об'єктивності слід відмітити, що, наприклад, Канада та Нідерланди, маючи розвинуті інститути парламентаризму, не визнають інститут парламентського імунітету, посилаючись на те, що члени парламенту в достатній мірі захищені від безпідставного притягнення їх до цивільної чи кримінальної відповідальності нормами загального права. Це пояснюється високим авторитетом Конституції, законів і судової влади, що роблять зайвим втручання парламенту при застосуванні арешту чи інших заходів примусу стосовно депутата, а ні в якому разі не відсутність ідеї соціальної цінності народного представництва [1, с. 162].

Встановлення в законодавстві такого виду правового імунітету, як депутатська недоторканність, обумовлено представницькою природою парламенту і депутатського мандата, особливими функціями представництва, які виконують депутати, їх діяльністю із здійснення державної влади, що вимагають як наділення депутатів широкими повноваженнями, так і надання їм комплексу гарантій.

Недоторканність – один із основних елементів статусу парламентаря, важлива гарантія його діяльності. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер, повинна служити публічним інтересам, забезпечувати підвищену охорону законом особистості парламентаря в міру здійснених ним державних функцій, звільняючи його від безпідставних пересліду-

вань, сприяючи безперешкодній діяльності і тим самим – його самостійності та незалежності. Недоторканність вважають перевагою депутата порівняно з іншими громадянами держави, яка існує для того, щоб гарантувати незалежність депутата при здійсненні ним своїх повноважень.

Недоторканність народного депутата України має дві складові частини: індемнітет (невідповідальність) – свобода слова та висловлювань; депутатський імунітет (недоторканність) – свобода від переслідування.

Індемнітет означає, що депутати не несуть відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах (за винятком відповідальності за образу чи наклеп) як в період здійснення депутатських повноважень, так і після закінчення їх терміну. Депутатський індемнітет визнано в усіх країнах [8, с. 78-79].

Індемнітет парламентаря може бути пов'язаний з правом представницького органу виражати думку громадян – саме через народних представників. Представницький орган влади не може бути обмежений в праві виражати суспільну думку з найширшого кола внутрішньодержавних і міжнародних проблем, у тому числі політичного характеру; більше того, функція народного представництва полягає не лише у праві, а й в обов'язку парламенту представляти інтереси народу і висловлювати думку з будь-якого питання суспільного і державного життя [4, с. 11-88].

В. О. Четвернін вважає, що «депутат парламенту вправі в законній формі відстоювати в парламенті будь-які переконання, парламентська більшість може зловмисно прийняти протиправне чи антиконституційне рішення, але парламентарії не підлягають юридичній відповідальності за це» [7, с. 111].

Наведені аргументи дають, на наш погляд, достатньо підстав для стверджен-

ня про необхідність захисту парламентаря при вираженні думок, своєї позиції та здійсненні інших дій, що відповідають статусу депутата. Необхідність закріплення в законодавстві індемнітету практично не оспорується, навпаки, зазначається, що індемнітет виправданий у тій мірі, в якій він поширюється «на все сказане, написане чи здійснене членом законодавчих зборів в ході звичайного здійснення ним своїх офіційних обов'язків... які не могли бути здійснені ніким, крім члена парламенту» [6, с. 114]. Індемнітет дає можливість парламентарю вільно виступати в парламенті та поза ним, виражати свої думки в актах, що подаються в парламент, вільно голосувати [3, с. 180-181].

Зовсім інша ситуація склалася навколо депутатського імунітету, що пов'язано з висловленням різних думок щодо необхідності існування цього інституту. Депутатський імунітет покликаний забезпечувати успішну і безперервну роботу парламенту. 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.

Зміст і обсяг депутатського імунітету, а також методи його забезпечення в різних країнах неоднакові, але ніде він не носить абсолютного характеру. Сьогодні в багатьох європейських країнах існує тенденція до звуження обсягу та меж депутатської недоторканності. У Фінляндії депутата можуть заарештувати і порушити проти нього кримінальну справу без санкції парламенту, якщо 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 [6, с. 58].

Даючи правове визначення депутатської недоторканності в Україні, необхідно відмітити, що, відповідно до ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України», не допускається огляд, обшук, затримання, огляд особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення народного депутата України, а також порушення таємниці кореспонденції, прослуховування телефонних переговорів та застосовування інших заходів, що обмежують свободу парламентаря.

Порядок одержання згоди Верховної Ради щодо притягнення депутата до відповідальності визначений у Главі 35 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України». Так, подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється відповідно органами досудового слідства і судовими органами та має бути підтримано і внесено до Верховної Ради Генеральним прокурором України. Подання повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, визначеного Кримінальним кодексом України. У поданні про затримання чи арешт має бути чітке обґрунтування необхідності затримання чи арешту. Після висновку комітету про надання згоди Верховною Радою на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт розглядається питання Верховною Радою України про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт. Таке рішення Верховна Рада приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради.

Рішення про надання згоди чи відмову в задоволенні подання – це акт колективного волевиявлення. Як впливає із закону, рішення Верховної Ради України є остаточним, його не можна оскаржити, воно не переглядається, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання.

У такій ситуації виникає питання щодо моменту одержання згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності. Відповідь на це дав КСУ у своєму Рішенні від 27.10.1999 р. № 9- рп/99, де зазначив, що згода Верховної Ради на притягнення до кримінальної відповідальності має бути отримана до пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину відповідно до діючого Кримінально-процесуального кодексу України (далі – КПК України). Таке рішення КСУ свідчить про те, що кримінальну справу за фактом вчинення злочину, до якого причетний народний обранець, можна порушувати без одержання згоди Верховної Ради на притягнення його до кримінальної відповідальності. Це дає змогу слідчим безперешкодно робити відповідні дії, збирати докази. Логічно припустити, що досудове слідство у такій кримінальній справі повинно бути зупинене з моменту необхідності притягнення нардепа як обвинувачуваного (ст. 131 КПК України) для одержання відповідної згоди з боку парламенту. Однак чомусь такої можливості ст. 206 КПК України не передбачає.

Відсутність чіткого розуміння меж депутатської недоторканності призвела до того, що це право та привілей почали тлумачити поширено, як повну непідвладність народних депутатів силі та духу законів, що перш за все порушує права інших громадян (наприклад у випадках, коли адміністративні проступки чи кримінальні злочини вчиняються народними депутатами, справи адміністративного чи кримінального провадження за якими не відкриваються).

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

У нашій державі надзвичайно гостро стоїть питання конституційного реформування інституту депутатського імунітету. Конституція України (ч. 3 ст. 80) передбачає фактично необмежений ніякими параметрами депутатський імунітет, а це веде до абсолютизації цієї правової гарантії, до численних фактів зловживання народними обранцями депутатською недоторканністю. Під зловживанням депутатською недоторканністю розуміємо вчинення народним депутатом умисних дій всупереч призначення цієї конституційної гарантії, якими завдається чи створюється реальна загроза заподіяння шкоди суспільству, державі, правам та свободам людини та громадянина.

Норми Закону України «Про статус народного депутата України» ще більше поглибили невідповідність обсягу депутатської недоторканності конституційним реаліям. Виникла парадоксальна ситуація, коли навіть здійснення оперативного розслідування злочинів, суб'єктом яких є народний депутат України, неможливе без згоди Верховної Ради України на притягнення його до кримінальної відповідальності. Ця згода має опиратися на аргументовані докази наявності складу злочину. Таким чином, склалися умови для абсолютної безкарності народного депутата України.

Загальна декларація прав людини (1948 р.) у ст. 10 проголосила, що кожна людина для визначення своїх прав та обов'язків і встановлення обґрунтованості висунутого проти неї кримінального обвинувачення має право, на основі повної рівності, на те, щоб її справу було розглянуто незалежним

і безстороннім судом прилюдно й з дотриманням усіх вимог справедливості. Отже, судові органи посідають центральне місце в державному механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Абсолютний депутатський імунітет є своєрідною формою обмеження прав і свобод, зокрема права на захист прав і свобод людини та громадянина судом (ст. 55 Конституції України). Недопустимість збереження інституту депутатської недоторканності в такому обсязі має й деякі інші підстави.

Депутатська недоторканність у тому вигляді, в якому вона передбачена законодавством, є грубим порушенням принципу поділу влади, коли органи законодавчої влади одночасно виконують не властиві їм функції правосуддя. У разі, коли Верховна Рада України не дає згоди на притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата, він тим самим позбавляється права на судовий захист і, таким чином, втрачає можливість бути виправданим судом, якщо він не винен у вчиненні злочину. Якщо ж депутат вчинив злочин, а Верховна Рада не дала згоди на притягнення його до кримінальної відповідальності, то в такому разі вона стає на захист злочинця. Відмова дати згоду на притягнення депутата до кримінальної відповідальності фактично є формою звільнення особи від кримінальної відповідальності, хоча такі підстави й не передбачені кримінально-процесуальним законодавством. Згідно зі ст. ст. 67, 323 КПК України право на попередню оцінку доказів, встановлених у кримінальній справі, належить тільки органам дізнання, слідчому чи прокуророві, а кінцева оцінка доказів – це виняткове право суду. Ця правова колізія потребує з'ясування і розв'язання.

Народні депутати України є представниками всього українського народу. Для того, щоб максимально представляти інтереси своїх виборців, народні депутати України повинні володіти гарантіями, які забезпечуватимуть неможливість якого-небудь

впливу при здійсненні ними своїх повноважень. Конституція України і закони України створюють для цього відповідну нормативну базу.

Підведемо підсумки проведеного аналізу та надамо певні коментарі до українського законодавства щодо недоторканності народного депутата. Як бачимо з визначення сутності депутатської недоторканності, вона покликана «гарантувати незалежність депутата при здійсненні ним своїх повноважень». Недоторканність народного депутата України, яка є його правом та привілеєм, не може порушувати права інших громадян, а також входити в суперечність з принципом верховенства права, при якому сила закону є однаковою для всіх, та призводити до ситуацій зловживання народними обранцями депутатською недоторканністю. В цьому розумінні українське законодавство містить правову колізію, яка полягає в надто широкому трактуванні принципу депутатської недоторканності, яка фактично перетворюється на всюдозволеність та непідвладність законам. Інститут депутатського імунітету служить бар'єром для незаконного притягнення депутата до кримінальної чи адміністративної відповідальності. У зв'язку з цим виникає інша проблема, яка полягає в тому, що депутат може використовувати свою недоторканність не за призначенням, що призводить до зловживання правом та вчинення протиправних, у тому числі й злочинних дій.

Заклики деяких політиків щодо скасування депутатської недоторканності є, на наш погляд, не до кінця виважені, оскільки в українських реаліях ліквідація депутатського імунітету може призвести до «зловживання більшістю», адже влада завжди зможе знайти підстави для того, щоб вплинути на «потрібного» депутата. Крім того, як відзначив суддя КСУ І. П. Домбровський, вилучення з тексту Конституції України положення про гарантію депутатської недоторканності порушує осно-

ви діяльності не лише народного депутата України, а й Верховної Ради України загалом як парламенту, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Обираючи представників народу до парламенту, виборці делегують народним депутатам України частину власних владних повноважень, у тому числі й з метою забезпечення оптимального механізму захисту прав і законних інтересів громадян. Важливість виконання покладених на народних депутатів України обов'язків зумовлює необхідність встановлення конституційних гарантій депутатської недоторканності, яка має безпосередній зв'язок з можливістю забезпечення прав і свобод людини і громадянина [9].

Вважаємо, що в умовах демократії не можна вести розмову про повне зняття недоторканності. Доцільніше говорити саме про обмеження депутатського імунітету і чітке закріплення цього обмеження в українському законодавстві, а також встановлення в законодавстві України заборони на зловживання правом народними депутатами як одного з визначальних принципів депутатської діяльності. Звичайно, ми свідомі того, що усунути зловживання правом народними депутатами (у тому числі й зловживання недоторканністю) лише законодавчим шляхом неможливо, оскільки вчинення таких дій залежить від внутрішніх переконань депутата, його політичної та правової культури, свідомості, державницького мислення. Ми переконані в тому, що коли народними обранцями ставатимуть люди з високим рівнем правової свідомості, освіти, для яких слова «депутатська етика» будуть не пустим звуком, а вищою цінністю, питання щодо скасування чи не скасування депутатської недоторканності втратить свою актуальність.

Література

1. *Бойков А. Д.* Иммунитет депутатский // Прокурорская и следственная практика. – 1998. – №1. – С.162 – 165.
2. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б. С. Эбзеев : В 2-х т. – М. : Юристъ, 2002. – Т. 1. – 587 с.
3. Конституционное право : Словарь / Отв. ред. В. В. Маклаков. – М. : Юристъ, 2001. – 559 с.
4. *Масленникова С. В.* Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. – М. : Городец-издат, 2001. – 176 с.
5. *Муравин А.* Депутатская неприкосновенность и уголовно-процессуальный закон // Юридический вестник. – 1997. – №1. – С.102-104.
6. *Амеллер М.* Парламенты. Сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира. – М. : Прогресс, 1967. – 520 с.
7. *Четвернин В. А.* Демократическое конституционное государство : Введение в теорию. – М. : Наука, 1993. – 142 с.
8. Юридична енциклопедія / За ред. Ю. С. Шемшученка : У 6-ти т. – Т. 2. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія», 1999. – 742 с.
9. Висновок Конституційного Суду України «У справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України» від 10 вересня 2008 р., № 2-в/2008. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>