



Ірина Словська,
доктор юридичних наук, доцент,
помічник-консультант
народного депутата України

УДК 343.211

Депутатський імунітет і кримінальна безвідповідальність

Пошук оптимальних шляхів розвитку правової системи, за якої відбудеться узгодження фактичної і юридичної конституції, декларування таких конституційних істин, як рівність усіх громадян, в тому числі представників вищих органів публічної влади, перед законом, участь інститутів громадянського суспільства у прийнятті державно значимих рішень, триває. Покращання правових знань, розробка нових теоретико-методологічних підходів в опрацюванні і схваленні законодавчих актів можуть стати гарантією якісних змін правової культури суспільства, прозорості функціонування органів держави, законної роботи посадових осіб усіх рангів. Важливою є проблема перегляду конституційно-правового статусу народних депутатів України, перелік гарантій діяльності яких викликає низку запитань. Багаторічні наукові дослідження, дані, оприлюднені засобами масової інформації і навіть офіційним сайтом Верховної Ради України, щодо результатів праці парламентаріїв, засвідчують відверті зловживання привілеями та актуалізують проблему обмеження цих пільг. Нині особливо гострою є проблема фактичної неможливості згідно із чинним законодавством притягнення до кримінальної

відповідальності народних обранців, що породжує їх безвідповідальність за вчинення суспільно небезпечних діянь.

Теоретичну основу досліджуваної тематики висвітлювали Л. Р. Біла-Тіунова, Н. Г. Григорук, А. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, М. Прело, Ю. М. Тодика та ін.

Метою даної статті є проведення ґрунтовного аналізу сутності депутатського імунітету і вивчення пропозицій щодо можливого притягнення парламентаря до кримінальної відповідальності.

Сутність депутатського мандата полягає у реалізації функцій-прерогатив, регламентованих для представницького органу конституцією. Парламентарії володіють дискреційною владою, наданою публічним мандатом [1, с. 437]. Ефективність здійснення їх діяльності значною мірою пов'язана з незалежністю, складовою якої є імунітет (недоторканість). Імунітет надається на весь період виконання депутатських повноважень – після складення присяги на вірність Україні перед Верховною Радою до моменту відкриття першого засідання парламенту нового скликання [2, ст. 2].

Значимо, що недоторканість є не лише особистою, але й поширю-

ється на службові і жилі приміщення, транспортні засоби, засоби зв'язку, документацію, багаж. Заради справедливості відмітимо, що доцільність такого конституційного положення (ст. 80 Конституції України) [3] оспорюється багатьма політичними силами, Президентом та іншими владними структурами. Навіть у самому парламенті нема однастайності відносно необхідності депутатської недоторканості, особливо при здійсненні злочину. Мотивом таких висновків є ствердження суперечності ч. 3 ст. 80 Конституції ст. 21 Основного Закону, яка декларує, що «Всі люди вільні і рівні у своїх гідності і правах» і ч. 1 ст. 24 Конституції, яка закріплює, що «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи і рівні перед законом» [4, с. 182-183].

Депутатський імунітет може бути обмеженим достроково у разі настання обставин, передбачених ст. 4 Конституції України. У таких випадках рішення приймається у десятиденний строк за поданням комітету, до компетенції якого входять питання депутатської етики, більшістю від конституційного складу Верховної Ради України [2, ч. 1 ст. 5].

Наголосимо, що імунітет передбачає неможливість без згоди Верховної Ради України бути притягнутим до кримінальної відповідальності, затриманим чи заарештованим [2, ч. 1 ст. 27]. Термін «відповідальність», як філософсько-соціологічне поняття, відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особистістю, колективом, суспільством з позиції свідомого виконання взаємних вимог. Відповідальність індивіда формується як результат тих зовнішніх претензій, що пред'являє до нього суспільство, колектив. Сприйняті особою, настанови трансформуються у внутрішню основу мотивації відповідальної поведінки, регулятором котрого слугує зобов'язання [5, с. 49].

Загалом, відповідальність може бути об'єктивна (юридична) і суб'єктивна. Як представник єдиного

законодавчого органу державної влади, що функціонує, серед інших засад, на основі принципу гуманізму – шанобливого ставлення до людини та громадянина, саме права й свободи повинні визначати зміст і спрямованість діяльності парламентарія. Усвідомлена реалізація повноважень перед суспільством та державою має відбуватися за велінням совісті та згідно з неухильним виконанням правових норм (принцип законності). Названі аспекти роботи тісно пов'язані з інститутом професійної депутатської етики, загальними засадами моралі та особливостями психології кожної конкретної особи [6, с. 238; 7, с. 529].

Можна виділити також зовнішню та внутрішню відповідальність. Якщо зовнішня відповідальність – це зв'язок між суб'єктами, що передбачає фіксацію моделі поведінки, зовнішнього контролю, реакції у випадку негативної оцінки зі сторони інстанції відповідальності, то внутрішня відповідальність (або самовідповідальність) – це самостійне і добровільне пов'язання людиною власної поведінки з прогнозованими нею ж наслідками даної поведінки і самооцінка останньої. Рисами внутрішньої відповідальності є: самостійність і добровільність покладення на себе обов'язку, турботи про кого-небудь чи що-небудь; здатність до самопожертви; потреба вчинити певним чином, не чекаючи сприятливого збігу обставин чи винагороди [8, с. 171-172].

Незважаючи на різні аспекти тлумачення терміну досліджувати будемо саме окремий вид юридичної відповідальності парламентарія – кримінальну. Це зовнішня відповідальність, яка, зазвичай, виникає у разі відсутності відповідальності внутрішньої і суб'єктивної.

Отже, кримінальна відповідальність, затримання чи арешт, як вище зазначалося, настають для парламентарія лише за згодою Верховної Ради України [3, ч. 3 ст. 80]. При цьому стосовно висновків з приводу тлума-

чення дефініцій «арешт» і «затримання» немає одностайності у правових позиціях як науковців, так і практиків. На думку Генеральної прокуратури України, Конституція не розділяє ці терміни відповідно як кримінально-процесуальний та адміністративний заходи, але використовує їх у різних значеннях. Логічний і граматичний аналіз положення ч. 3 ст. 80 Основного Закону, дає підстави для висновку, що затримання слід розуміти як захід кримінально-процесуальний і адміністративний, а арешт – як кримінально-процесуальний захід і вид адміністративного стягнення [9, абз 4 п 4 мотивувальної частини].

Фахівці-теоретики наголошують, що затримання та арешт слід розуміти лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи, і депутатська недоторканність не поширюється на адміністративну відповідальність народних депутатів, у тому числі адміністративні затримання та арешт [9, абз 6 п 4 мотивувальної частини].

Конституційний Суд України пристав на висновки Генеральної прокуратури. Зокрема, він зазначив, що «затримання» трактує як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний і адміністративно-процесуальний заходи, застосування яких обмежує право на свободу та особисту недоторканність індивіда. Такий підхід пояснюється наступним чином. В нормах КПК термін «затримання» регламентується як тимчасовий запобіжний захід (ч. 2 ст.149), що застосовується до особи з підстав і в порядку, передбачених статтями 106, 115, 165-2 цього Кодексу [10]. Норми КпАП передбачають адміністративне затримання особи, яке застосовується у випадках, прямо передбачених законами (статті 260, 261, 262 та інші) [11].

Термін «арешт» у законах також вживається у різних значеннях: як вид кримінального покарання (п. 8 ст. 51 КК) [12] і адміністративного стягнення (п. 7 ч. 1 ст. 24 КпАП). У

чинному КПК арешт ототожнюється із взяттям під варту як видом запобіжного заходу (п. 4 ч. 1 ст. 149, статті 158, 159, 161 та інші). Тому у ч. 3 ст. 80 Конституції положення про затримання і арешт не виокремлюються лише як кримінально-процесуальні запобіжні заходи [9, абз. 2-6 п. 6 мотивувальної частини].

Конституційне визнання затримання чи арешту народного депутата за згодою парламенту не тягнуть автоматичних наслідків у вигляді притягнення цього народного депутата до кримінальної відповідальності [9, абз. 1 п. 1.3. резолютивної частини]. Тобто фактично народний обранець має подвійні гарантії – механізм голосування за обмеження його особистої свободи відбувається двічі, що значно ускладнює можливість реального притягнення до кримінальної відповідальності. Розтягнута у часі процедура таїть можливість уникнути відповідальності навіть за умови зібрання правоохоронними органами достатньої доказової бази вини. Згода законодавчої інституції перетворюється на конституційну гарантію безперешкодного та ефективного ухилення від покарання.

Нещодавно в черговий раз до органу конституційного правосуддя була спрямована постанова Верховної Ради України про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України [13]. Нею пропонується виключити ч.ч. 1, 3 ст. 80 з тексту Конституції, тобто скасовуватимуться депутатський імунітет і, як наслідок, процедура надання згоди на притягнення до кримінальної та окремих видів адміністративної відповідальності.

Конституційний Суд України своїм висновком схвалив подібні новації, зазначивши при цьому, що неодноразово розглядав законопроекти про внесення змін до ст. 80 Конституції та давав висновки про їх вплив лише на спеціальний статус, а не зміст конституційних прав і свобод парламентаря як людини й громадянина (їх скасування чи обмеження).

Зокрема, за результатами розгляду законопроектів Конституційний Суд України давав 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. Проте Верховна Рада України закони не прийняла, а Конституційний Суд не вбачає підстав для зміни викладених ним раніше правових позицій із зазначених питань [14, п. 4.1. мотивувальної частини].

Таким чином, у вітчизняному державотворенні не вперше намагаються обмежити нічим не виправданий перелік гарантій депутатської діяльності. Зокрема, науковцями аргументувалося, якщо не вдаватися до радикальних заходів із скасування недоторканості, то хоча б обмежити імунітет народних обранців часом проведення сесій. Наголошувалося, що здійснення дій або бездіяльності, що мають ознаки злочину, протягом парламентських канікул – 10 і 45 днів відпочинку, відповідно [15, ч. 1 ст. 10], повинні стати підставою для невідкладного порушення кримінального провадження і застосування до винної особи усіх передбачених заходів переслідування без будь-яких пересторог з приводу депутатського імунітету. За таких умов обшук, затримання парламентарія чи огляд особистих речей, багажу, транспорту, жилого або службового приміщення, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тощо повинні

допускатися без попередньо наданої легіслатурою згоди.

Як варіант законодавчих змін пропонувалося негайно надсилати інформаційну довідку до Апарату Верховної Ради з метою подальшого планування включення розгляду даного питання до порядку денного. Із початком проведення сесій в обумовлений час перед народними депутатами зобов'язаний виступити слідчий з повідомленням про розпочате кримінальне провадження, не розкриваючи при цьому таємниці досудового розслідування.

Подібні наслідки мають також наставати при затриманні народного депутата на місці злочину чи іншого правопорушення за обставин, що свідчать про явну його винуватість, навіть під час проведення сесій [16, с. 294-295].

Нормативне регламентування демократичного і урівненого з іншими громадянами статусу парламентарія засвідчать становлення в Україні громадянського суспільства і правової держави. Попри те, що в більшості країн Європи та світу інститут парламентського імунітету закріплено на рівні конституційному або окремих законах, вітчизняний досвід стверджує первинність статусу народного обранця як суб'єкта державотворення. Між тим, він є лише представником Українського народу у законодавчій інституції, наділений публічним характером політичної відповідальності і специфікою реалізованих завдань – формування державної політики [2, ч. 1 ст. 1; 17, с. 148; 18, с. 22].

Список використаних джерел

1. Прело М. Конституционное право Франции / М. Прело ; [под ред. и с предисл. А. З. Манфреда.] – М. : Изд. иностр. лит., 1957. – 671 с.
2. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>

4. *Тодька Ю. Н.* Основы конституционного строя Украины : учеб. пособ. / Ю. Н. Тодька. – Х. : Факт, 1999. – 320 с.
5. *Философский энциклопедический словарь* / Сост. : Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеева, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. – М. : Сов.энциклопедия, 1983. – 840 с.
6. *Погорілко В. Ф.* Вибрані праці. До 75-річчя від дня народження / відп. ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Юрид. думка, 2013. – 436 с.
7. *Общая теория государства и права. Академический курс* : в 2-х т. / [под ред. М. Н. Марченко.] – М. : Зерцало, 1998. – Том II. Теория права. – 640 с.
8. *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. № 12-рп/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.*
9. *Григорук Н. Г.* Конституційно-правовий статус народного депутата України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. / Григорук Наталія Григорівна. – К., 2004. – 216 с.
10. *Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
12. *Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
13. *Про направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів* / Постанова Верховної Ради України від 5 лютого 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
14. *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 народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 червня 2015 р. № 1-в/2015* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
15. *Про Регламент Верховної Ради України* : Закон України від 10 лютого 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
16. *Словська І. Є.* Верховна Рада України в системі вітчизняного парламентаризму : конституційно-правове дослідження : дис. ... доктора юрид. наук : спец. 12.00.02 / Словська Ірина Євгенівна. – О., 2014. – 560 с.
17. *Біла-Тіунова Л. Р.* Публічна служба як адміністративно-правова категорія / Л. Р. Біла-Тіунова // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. – 2009. – Т. VIII. – С. 142–154.
18. *Петришин А. В.* Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой анализ и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.

Словська І. Є. Депутатський імунітет і кримінальна безвідповідальність

Аналізується сутність депутатського імунітету і досліджуються пропозиції щодо можливого притягнення парламентарія до кримінальної відповідальності. Підсумовується, що нормативне регламентування демократичного і урівненого з іншими громадянами статусу парламентарія засвідчать становлення в Україні громадянсько-го суспільства і правової держави.

Ключові слова: депутатський імунітет, народний депутат, кримінальна відповідальність закон, безвідповідальність, закон, право.

Словская И. Е. Депутатский иммунитет и уголовная безответственность

Анализируется сущность депутатского иммунитета и исследуются предложения о возможном привлечении парламентария к уголовной ответственности. Суммируется, что нормативное регламентирование демократического и уравненного с другими гражданами статуса парламентария засвидетельствуют становления в Украине гражданского общества и правового государства.

Ключовые слова: депутатский иммунитет, народный депутат, криминальная ответственность, безответственность, закон, право.

Slovska I. Parliamentary immunity and criminal irresponsibility

We analyze the essence of parliamentary immunity and study proposals on the possible involvement of parliamentarians to criminal prosecution. Stacks that normative regulation and the democratic equation with other citizens will witness the formation of the status of parliament in Ukraine, civil society and the rule of law.

Key words: deputy immunity, MP, criminal responsibility, irresponsibility, laws, rules.