

УДК 342.7

Майданник Олена,  
доктор юридичних наук, професор

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІМУНІТЕТ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*Розглядаються проблеми зловживання конституційно-правовим імунітетом депутатами парламенту. Обґрунтовано необхідність встановлення в Конституції та законах України чіткої межі між конституційно-правовим імунітетом, пільгами та привілеями, нерозривного зв'язку імунітету із відповідальністю. Визначаються напрями реформування норм Конституції та законів України щодо регулювання імунітету, його практичної реалізації та юридичної відповідальності депутатів українського парламенту.*

**Ключові слова:** статус депутата парламенту, гарантії діяльності депутата, імунітет, індемнітет, пільги, привілеї, зловживання конституційно-правовим імунітетом, юридична відповідальність депутата парламенту.

Важливими елементами правового статусу депутата парламенту, гарантіями його діяльності є імунітет та індемнітет.

Імунітет — від латинського «*immunitas*» — означає буквально «звільнення від чого-небудь». Депутатський імунітет є принципом депутатського мандата. Імунітет депутата — це заборона арешту чи притягнення депутата до судової (інколи й адміністративної) відповідальності без згоди представницького органу, до складу якого він входить. Депутат користується імунітетом (недоторканністю) лише на час дії депутатського мандату [1; 2]. Індемнітет — від лат. *indemnitas* (*indemnitas*), буквально «відшкодування збитків». Це — звільнення депутата парламенту від юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах під час здійснення повноважень (за винятком відповідальності за образу чи наклеп) [3].

Отже, призначення депутатського імунітету та індемнітету як публічно-правових інститутів полягає в забезпеченні самостійності, незалежності, захисту від неправомірного втручання у діяльність парламентаріїв.

Науковому дослідженню питань правового статусу депутата парламенту України, гарантії його діяльності присвятили свої праці вітчизняні та зарубіжні вчені, зокрема: Ю. М. Бисага,

А. З. Георгіца, А. М. Колодій, А. В. Малько, В. Марків, А. А. Мишин, О. Г. Мурашин, В. Ф. Погорілко, І. Є. Словська, В. Ф. Сіренко, В. М. Шаповал, Ю. С. Шемшученко та ін. Водночас більш глибокого дослідження потребують питання депутатського імунітету, проблеми його конституційно-законодавчого забезпечення, практичної реалізації та деякі інші. Зважаючи на це, метою пропонованої статті є дослідження деяких теоретичних та практичних питань імунітету депутата парламенту як одного із невід'ємних елементів його правового статусу, конституційно-правового регулювання депутатського імунітету в Україні та деяких зарубіжних країнах, проблем, пов'язаних із зловживанням народними депутатами України конституційно-правовим імунітетом.

Імунітет депутата парламенту як законодавчо врегульований елемент його правового статусу є важливою гарантією, завдяки якій забезпечується безперешкодне та ефективне здійснення парламентарієм покладених на нього законодавством повноважень, усуваються можливості для незаконного, необґрунтованого тиску та впливу на нього з боку державних та недержавних структур. Однак для того, щоб інститут конституційно-правового імунітету депутата виконував притаманну йому функцію, він не повинен мати абсолютного, безмежного характеру.

Необхідно зазначити, що інститут правового імунітету народних депутатів України хоча і зберігає політичне значення, однак сприймається досить неоднозначно. Причиною тому є становище, при якому народні депутати як суб'єкти, що мають конституційно-правовий імунітет, на жаль досить часто використовують надані їм гарантії не за призначенням, результатом чого є зловживання правом. Унаслідок — у свідомості людей конституційно-правовий імунітет народних депутатів сприймається здебільшого як невинуваті переваги, привілеї, що поліпшують якість і умови життя конкретних осіб та які, у свою чергу, створюють умови для вчинення корупційних діянь.

Депутатська діяльність — це завжди свідомо, цілеспрямована діяльність щодо виконання завдань, функцій, повноважень, покладених законодавством на депутата. Коли ж народний депутат, керуючись у своїй діяльності егоїстичними, корисливими намірами, несумлінно здійснює свої права та обов'язки, недобросовісно використовує виняткові правові гарантії, то він тим самим порушує свободу інших суб'єктів, виявляє неповагу до права, ігнорує його загальне призначення. Тому є очевидним, що зловживання конституційно-правовим імунітетом слід кваліфікувати як протиправне діяння, що вчинюється депутатом в умисній формі.

Водночас причиною ситуації, що склалась у сфері імунітету народних депутатів, чи не в першу чергу є, поряд із негативними суб'єктивними факторами, стан регулювання цих питань вітчизняним законодавством, яке безпідставно розширило межі правового імунітету парламентарія. Практика, у свою чергу, також допускає широке тлумачення цих питань, що призвело до сприйняття інституту імунітету не як гарантії діяльності, а як особливого привілею.

Саме тому закріплений у чинному законодавстві імунітет народних депутатів України викликав і продовжує викликати чимало нарікань та обґрунтованої критики з боку вітчизняних політичних та громадських діячів, науковців, практичних працівників, громадськості. Ще в квітні 2000 р. було проведено всеукраїнський референдум, одним із питань якого було питання щодо недоторканності народних обранців. За повідомлен-

ням Центральної виборчої комісії про підсумки всеукраїнського референдуму 16.04.2000 р., за скасування депутатської недоторканності було подано більшість (вісімдесят дев'ять відсотків) голосів громадян України від числа тих, хто взяв участь у референдумі [4, п. 2.4]. Це свідчить про негативне ставлення наших співвітчизників до цього інституту. Зазначене стало вагомим аргументом щодо необхідності конституційного та законодавчого вдосконалення інституту депутатського імунітету.

Питання скасування депутатської недоторканності неодноразово були предметом розгляду Конституційного Суду України. У результаті Конституційний Суд України у своїх висновках від 10.09.2008 р. № 2-в/2008, від 01.04.2010 р. № 1-в/2010, від 27.08.2012 р. № 2-в/2012 визнав такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції України, законопроекти про внесення змін до Конституції України щодо обмеження депутатської недоторканності. Однак, як відомо, ні один із внесених законопроектів щодо скасування депутатської недоторканності не отримав підтримки у Верховній Раді України.

Розв'язання проблеми імунітету народного депутата України на конституційно-правовому рівні обумовлює потребу проаналізувати практику закріплення досліджуваного правового інституту у зарубіжних країнах, зважаючи на значний їх досвід у сфері функціонування названого інституту. Розгляд питань щодо змісту та юридичної природи інституту депутатського імунітету вказує на існування певних відмінностей у розумінні сутності й призначення цього інституту, його правового регулювання в Україні та у зарубіжних країнах.

Регулювання питань гарантування діяльності депутатів парламентів у конституціях та законах здійснюється через поєднання таких елементів, як невідповідальність та недоторканність депутатів (імунітет та індемнітет), які в сукупності визначають сутність гарантій депутатської діяльності. Метою невідповідальності є гарантування діяльності депутатів при здійсненні ними депутатських повноважень — можливість парламентарія вільно виступати в законодавчому органі, висловлювати свої думки, вільно голосувати, тощо (індемнітет). Імунітет — недоторканність депутата — не є абсолютною. Вона полягає не в повному

звільненні його від відповідальності за вчинений злочин (правопорушення), а в спеціальному, відмінному від загального, порядку притягнення парламентарія до відповідальності. Отже, депутатський імунітет — недоторканність — є важливою конституційною гарантією, яка має цільове призначення — забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення депутатом своїх функцій.

Для порівняння поглянемо на правове регулювання депутатського імунітету та індемнітету в Україні та у деяких зарубіжних країнах.

Конституція Республіки Болгарія (ст. 69) встановлює, що народні представники не можуть бути притягнуті до кримінальної відповідальності за висловлені ними думки та за голосування у Народних зборах. У ст. 70 передбачено, що народні представники не можуть бути затримані та проти них не може бути порушене кримінальне переслідування, інакше як у випадку скоєння тяжких злочинів та тільки з дозволу Народних зборів, а якщо вони не засідають, — із дозволу голови Народних зборів. Дозвіл на затримання не є потрібним у момент скоєння тяжкого злочину, але у такому випадку про це негайно повідомляються Народні збори, а якщо вони не засідають, — голова Народних зборів [5].

Конституція Французької Республіки у ст. 26 встановлює, що ні один член Парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту, затриманню або суду за висловлені думки або за голосування під час виконання ним своїх функцій. Ні один член Парламенту під час сесії не може піддаватися переслідуванню або арешту за злочини або проступки без дозволу палати, до складу якої він входить, за виключенням випадків затримання на місці злочину. Ні один член Парламенту в період між сесіями не може бути заарештованим без дозволу бюро палати, до складу якої він входить, за виключенням випадку, коли він затриманий на місці злочину, коли це переслідування дозволено або коли він остаточно є засудженим. Затримання або переслідування члена Парламенту призупиняється, якщо цього буде вимагати палата, до складу якої він входить [6].

У ст. 46(1) Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина встановлено, що депутат ні у якому разі не може бути підданий переслідуванню у судово-

му або адміністративному порядку або іншим чином притягнутий до відповідальності поза Бундестагом за голосування або думку, що висловлена у Бундестазі або у одному із його комітетів. Це правило є недійсним у випадках міжетнічного характеру.

Депутат може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за дії, щодо яких передбачене кримінальне покарання, лише за згодою Бундестагу, за виключенням випадків затримання його на місці злочину або протягом дня, наступного за днем скоєння такої дії [7].

Аналогічні положення закріплені і в конституціях інших країн.

Відповідно до ст. 80 Конституції України 1996 р., «народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чиклеп. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані» [8].

Отже, інститут депутатського імунітету є загальноновизнаним і чітко врегульованим на конституційному рівні. Водночас, якщо порівняти конституційне регулювання питань депутатського імунітету в зарубіжних країнах та в Україні, то не можна не помітити, що вітчизняне конституційне та законодавче регулювання цих питань не є чітким. Воно допускає доволі розширене тлумачення, зокрема щодо можливості притягнення народних обранців до відповідальності. Особливо характерно це для Закону України «Про статус народного депутата України» (наприклад статті 27, 28), який, розвиваючи положення Конституції України, доволі розширює межі депутатської недоторканності [9].

Природно, що ставлення до депутатської недоторканності та настрої в суспільстві засвідчили, що такий імунітет народних обранців виявився невинуватим, оскільки він по суті перетворився на гарантію безкарності. Вкотре постало питання про необхідність скасування депутатської недоторканності. У зв'язку із цим Президентом України було внесено до Верховної Ради України, як невідкладний, проект Закону України «Про

внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів», що був зареєстрований та розглянутий парламентом (реєстр. № 1776 від 16.01.2015 р.). У ньому, зокрема, передбачено: ч. 1 та 3 ст. 80 виключити, а названу статтю викласти у такій редакції: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп» [10]. У пояснювальній записці до названого проекту Закону, що подана Адміністрацією Президента України за підписом Заступника її Глави — О. Філатова, зазначається, що метою законопроекту є вдосконалення положень Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів і приведення відповідних положень Основного Закону України у відповідність із міжнародними стандартами.

У той самий час пропонується законопроект, виключивши частини 1 та 3 ст. 80, не передбачає спеціального, відмінного від загального, порядку притягнення парламентарія до відповідальності, як це загальноприйняте у зарубіжній практиці.

Вирішуючи проблему депутатського імунітету в Україні, слід враховувати, що повна його ліквідація, як і нечітке врегулювання якоегось із його елементів, не узгоджується із міжнародними стандартами та зарубіжною практикою. Внесення необхідних змін до Конституції України має забезпечити утвердження демократичних цінностей. Вдосконалення конституційного регулювання депутатського імунітету повинне сприяти, по-перше, найбільшій гласності, прозорості діяльності народних депутатів України, по-друге, що особливо важливо, — підвищенню їх відповідальності та запобіганню їхній безкарності.

Зважаючи на це при вдосконаленні конституційно-правового регулювання депутатського імунітету в Україні необхідно чітко провести ідею про те, що депутатський імунітет — це публічно-правовий інститут, що є гарантією депутатської діяльності, а не особистий привілей депутата. При цьому особливо увагу необхідно звернути на те, що, виходячи із правового змісту поняття «конституційно-правовий імунітет народного депутата», його необхідно чітко розмежовувати,

із правової точки зору, з такими поняттями як «пільги» та «привілеї», оскільки ці поняття далеко не тотожні. Під поняттями «привілеї» і «пільги» прийнято розуміти покращення становища особи, що надає їй можливість користуватися додатковими благами. Натомість імунітет спрямовано на запобігання погіршенню становища особи (обмеження її прав, покладення на неї обтяжливого обов'язку). Отже, імунітет повинен виступати виключно як гарантія забезпечення діяльності депутата, а не як певні його привілеї.

Виходячи із викладеного, вбачається, що конституційно-законодавче регулювання та юридична практика в Україні мають бути спрямовані насамперед на:

— обмеження депутатського імунітету в розумінні чіткого і однозначного його відмежування від пільг та привілеїв;

— спрощення процедури притягнення депутатів до юридичної відповідальності, оскільки імунітет депутата, як важлива гарантія його діяльності як представника народу у парламенті, має бути нерозривно пов'язаним із реалізацією юридичної відповідальності. Це впливає із принципу відповідальності держави перед людиною і суспільством за свою діяльність (ст. 5 Конституції України), який повністю поширюється на депутатів як членів парламенту України — єдиного органу законодавчої влади.

З метою приведення структури і змісту положень Конституції України у відповідність до міжнародних стандартів у питаннях статусу депутата парламенту, необхідно чітко врегулювати порядок притягнення парламентарія до відповідальності. А саме встановити:

— у разі вчинення депутатом злочину прокуратура має порушити справу без згоди парламенту на притягнення його до відповідальності, а суд — позглянути таку справу;

— у разі винесення звинувачувального вироку суду щодо народного депутата не потрібна згода Верховної Ради на ув'язнення засудженого.

Проблема правового регулювання імунітету народного депутата України як складової його правового статусу, депутатської діяльності має вирішуватися через вдосконалення, насамперед уточнення, змісту ст. 80 Конституції України, відповідних положень Закону України

«Про статус народного депутата України», кодексів України.

Таким чином, аналіз розглядуваної проблематики приводить до висновку, що однією із найгостріших проблем конституційно-правового імунітету народного депутата України є необхідність встановлення чіткої межі між консти-

туційно-правовим імунітетом, пільгами та привілеями і встановлення нерозривного його зв'язку із відповідальністю народних депутатів як суб'єктів, що ними володіють. Першочергову роль при цьому відіграє розв'язання зазначених проблем на конституційному та законодавчому рівнях.

#### ПРИМІТКИ

1. Юридична енциклопедія. — К. : Укр. Енцикл, 1999. — Т. 2. — С. 78 — 79.
2. Наливайко Л. Р. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / Л. Р. Наливайко, М. В. Беляєва. — 3-тє вид., допов. — Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2011. — С. 101.
3. Там само. — С. 168.
4. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16.04.2000 р. [Електронний ресурс]. — Центр-виборчком; Повідомлення від 25.04.2000. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0002359-00>.
5. Конституція на Република България [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.parliament.bg/bg/const>.
6. Конституция Французской республики от 04.10.1958 г. (с изменениями, внесенными 22 февраля 1996 года) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/FRANCE\\_W.HTM#%D0%A5](http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM#%D0%A5).
7. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23.05.1949 г. (с последующими изменениями и дополнениями до 20 октября 1997 г.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo\\_ru/pravo\\_ru1.htm](http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm).
8. Конституція України // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
9. Закон України «Про статус народного депутата України» // ВВР. — 1993. — № 3. — Ст. 17.
10. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53602](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602).

#### **Майданник Елена. Конституционно-правовой иммунитет народного депутата Украины: проблемы и перспективы.**

*Рассматриваются проблемы злоупотребления конституционно-правовым иммунитетом депутатами парламента. Обоснована необходимость установления в Конституции и законах Украины четкой границы между конституционно-правовым иммунитетом, льготами и привилегиями, неразрывной связи иммунитета с ответственностью. Определяются направления реформирования норм Конституции и законов Украины относительно регулирования иммунитета, его практической реализации и юридической ответственности депутатов украинского парламента.*

**Ключевые слова:** статус депутата парламента, гарантии деятельности депутата, иммунитет, индемнитет, льготы, привилегии, злоупотребление конституционно-правовым иммунитетом, юридическая ответственность депутата парламента.

#### **Maidannyk Elena. Constitutional and Legal Immunity of Deputies of Ukraine: Problems and Prospects.**

*Defines the issue of abuse of constitutional-legal immunity of members of Parliament. The necessity of the establishment of the Constitution and the laws of Ukraine is a clear boundary between constitutional and legal immunities, exemptions and privileges of the inextricable link of immunity from liability. Identifies areas of reform of the Constitution and laws of Ukraine regarding the regulation of the immune system, its practical implementation and legal responsibility of the deputies of the Ukrainian Parliament.*

**Key words:** status of a member of parliament, guarantees of activity for the deputy, immunity, indemnity, benefits, privileges, abuse of constitutional and legal immunity, the legal responsibility of a member of parliament.