

**ГАВРИЛЬЦІВ М. Т.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративно-  
правових дисциплін

(Львівський державний університет  
внутрішніх справ)

УДК 342.846 (477)

## КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПРАВОВИХ ІМУНІТЕТІВ ПОСАДОВИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена науково-теоретичному дослідженню конституційно-правового інституту імунітету посадових осіб в Україні, який надається державою за виконання важливих державних чи соціальних функцій.

**Ключові слова:** імунітет, правовий імунітет, привілей, депутатський імунітет, президентський імунітет, суддівський імунітет.

Статья посвящена научно-теоретическому исследованию конституционно-правового института иммунитета должностных лиц в Украине, предоставляемого государством за выполнение важных государственных или социальных функций.

**Ключевые слова:** иммунитет, правовой иммунитет, привилегия, депутатский иммунитет, президентский иммунитет, судейский иммунитет.

The article is devoted to the scientific and theoretical research of the constitutional law institute of immunity of officials in Ukraine, which is provided by the state for performing important public or social functions.

**Key words:** immunity, legal immunity, privilege, parliamentary immunity, presidential immunity, immunity of judges.

**Вступ.** Сучасне українське суспільство поставило перед собою конкретну мету – формування демократичної правової держави. Важливим завданням на шляху її досягнення є розвиток інститутів публічної влади, що породжує необхідність впровадження в законодавство нових механізмів юридичної відповідальності для суб'єктів владних повноважень різних рівнів. Питання відповідальності посадових осіб тісно пов'язане із проблемами їхнього правового імунітету як гарантії їхньої ефективної діяльності та незалежності. Водночас набуває актуальності проблематика конституційно-правового закріплення правових імунітетів посадових осіб в Україні, що забезпечують їхній посилений правовий захист у сфері притягнення до різних видів юридичної відповідальності.

Проблема конституційно-правового регулювання імунітетів посадових осіб досить складна і багатоаспектна, що зумовлює необхідність вивчення наукових праць представників різних галузей юридичної науки. Вагомий внесок в її розроблення зробили вчені-конституціоналісти, фахівці у сфері міжнародного, кримінального права, представники загально-теоретичної науки, зокрема: М. Козюбра, Л. Кривенко, А. Крижанівський, О. Майданник, С. Мірошник, Ю. Оборотов, М. Орзіх, О. Орлова, О. Скакун, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Ткаля, Ю. Тодика, В. Шаповал, О. Ярмиш та інші.

Незважаючи на чималу кількість досліджень із проблематики правових імунітетів посадових осіб, багато питань все ще залишається поза увагою дослідників. Крім того, перманентний процес внесення змін і доповнень до чинного законодавства, що регламентує правовий статус окремих посадових осіб, тотальна недовіра до влади та її посадовців, наяв-



ність системної політичної кризи в країні зумовлюють теоретичну необхідність їх постійного системного аналізу з метою виявлення проблем їх конституційно-правового регулювання та перспективних напрямів реформування.

**Постановка завдання.** Метою статті є комплексне науково-теоретичне дослідження конституційно-правового інституту правових імунітетів посадових осіб в Україні, визначення сучасних проблем їх конституційно-правового регулювання та перспективних напрямів реформування.

**Результати дослідження.** У вітчизняній юриспруденції відсутнє чітке визначення категорії правового імунітету. Навіть більше, жоден підручник із теорії держави та права не приділяє належної уваги даному правовому феномену. Натомість детального характеризуються окремі різновиди імунітету за галузями права, а саме: у міжнародному публічному праві детально аналізується «дипломатичний імунітет», «державний імунітет», «імунітет військових кораблів»; у конституційному праві деталізується інститут імунітету глави держави, народних депутатів (парламентський імунітет), суддів; у кримінальному процесі досліджується імунітет свідків, свідочий імунітет адвоката; у фінансовому праві – податковий імунітет тощо.

Етимологію слова «імунітет» (лат. *immunitas* – вільний) можна розглядати в загальному та спеціальному значеннях. У загальному значенні, згідно із «Сучасним тлумачним словником», імунітет – це «виключне право не підлягати деяким загальним законам, що надається особам, які посідають особливе становище в державі» [13, с. 359]. У спеціальному, юридичному розумінні, згідно з багатотомною «Юридичною енциклопедією», імунітет – «виняткове право не підкорятися деяким загальним законам, надане особам, що мають особливе положення в державі, тобто це особливі пільги і привілеї, що звільняють певних, визначених законом, осіб від певних обов'язків і відповідальності в цілях збереження ними свого особливого статусу» [17, с. 241].

Юридична інтерпретація поняття «імунітет» вперше з'явилася ще за часів римського права як звільнення людей від податкових або громадянських обов'язків або суспільних повинностей, яке міг надавати спочатку сенат, а згодом імператор окремій особі, соціальній групі чи общині.

Український правознавець О. Ткаля, яка в загальнотеоретичній площині поглиблено дослідила питання правової природи імунітету, пропонує його визначення як «<...> перебування особи (повне або часткове) поза юрисдикцією держави», «<...> правовий інститут, тобто сукупність правових норм, що регулюють відносно самотійну сукупність суспільних відносин або які-небудь їхні компоненти, властивості» [16, с. 73].

Як підкреслив інший вітчизняний учений Ю. Оборотов, на перший погляд, окремі положення правових імунітетів можуть розглядатися як винятки із загально встановлених обмежень у праві. Наприклад, звільнення від юридичної відповідальності осіб, які здійснюють публічну діяльність (Президент України, народні депутати, омбудсмен, судді, агенти дипломатичних представництв та інші), можна було б розглядати як винятки із загально встановленого обмеження на вчинення протиправних дій [9, с. 21].

Варто погодитися з визначенням, запропонованим О. Васильченко: «визначений міжнародними нормативно-правовими актами та закріплений у національному законодавстві особливий правовий режим конкретно визначеного кола осіб, що проявляється у звільненні від певних обов'язків чи встановленні особливого порядку відповідальності, необхідних для виконання покладених на них державою чи суспільством обов'язків» [1, с. 44–45].

Узагальнивши наявні в юриспруденції підходи, можна дати визначення правового імунітету як виду юридичних гарантій діяльності окремих категорій осіб, які надаються державою за виконання важливих державних чи соціальних функцій і полягають у наданні їм правового захисту, звільненні від певних обов'язків або встановленні для них особливого порядку відповідальності.

Правовий імунітет є різновидом недоторканості особи. Імунітет є самотійним правовим засобом держави, через який вона закріплює виключне право за особами, що мають



особливе становище в державних чи суспільних відносинах, не підпорядковуватися деяким загальним для всіх громадян законам. Тобто правові імунітети повинні бути правостимулюючими засобами, що спонукають суб'єкта до певної поведінки в результаті позитивної правової мотивації. Як правовий стимул правовий імунітет являє собою сукупність особливих правових переваг. Водночас імунітет посадових осіб має специфічні ознаки, що свідчить про його самостійну юридичну природу й дозволяє виокремити норми, що його регламентують, в самостійний інститут конституційного права.

Міжнародні стандарти правових імунітетів закріплені в системі міжнародно-правового регулювання, зокрема, підтверджуються змістом міжнародних договорів. Так, у ст. V Конвенції Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) про привілеї та імунітети від 13 лютого 1946 р. привілеї та імунітет, відповідно, називаються «винятками і пільгами, що надаються, згідно з міжнародним правом, дипломатичним представникам» [6]. Аналогічне роз'яснення міститься в Генеральній угоді про привілеї та імунітети Ради Європи від 2 вересня 1949 р., згідно зі ст. 2 якої привілеї та імунітети також чітко визначаються як «винятки і пільги, перелічені в даній Угоді» [2].

Беручи до уваги національне законодавство, Основний закон України – Конституція – закріплює право на недоторканість щодо трьох категорій посадових осіб, а саме: народних депутатів України (ст. 80), Президента України (ст. 105) та суддів – як суддів судів загальної юрисдикції (ст. 126), так і суддів Конституційного Суду України (ст. 149) [8].

Окрім названих вище осіб, законодавством України імунітети передбачені також для Уповноваженого Верховної Ради із прав людини, Голови Рахункової палати, першого заступника і заступника Голови, головних контролерів та секретаря Рахункової палати. Щодо всіх перелічених осіб законодавством встановлений спеціальний порядок притягнення до кримінальної відповідальності, вжиття кримінально-процесуальних або адміністративно-процесуальних заходів (арешту, обшуку, затримання, особистого огляду тощо) [14, с. 119–120].

Варто також підкреслити, що імунітет наділяє всіх своїх носіїв спільною істотною перевагою – правовою недоторканністю. Незважаючи на закріплення в національному законодавстві України різних видів конституційно-правових імунітетів, є спільний формальний принцип підвищеного захисту окремих осіб, обов'язковою і категоричною умовою надання якого є обсяг привілеїв, що має відповідати ролі й значенню цих осіб у життєдіяльності суспільства і не може перетворюватися на якісь особисті безпідставні привілеї.

Сьогодні основною проблемою правового імунітету вчені вважають те, що, з одного боку, він служить гарантією, що особа, що його має, буде захищена від необґрунтованого кримінального чи адміністративного переслідування. А з іншого боку, надмірні законодавчі перешкоди для притягнення посадових осіб до відповідальності роблять часто неможливим об'єктивне всебічне розслідування, що, своєю чергою, не сприяє формуванню поважного ставлення громадян до закону і влади [10, с. 122–123].

Варто наголосити на тому, що необхідність перегляду обсягу імунітетів виборних посадових осіб в Україні зумовлена позицією Групи держав проти корупції із зазначених питань (GRECO). Так, п. п. 9 та 10 Оціночного звіту GRECO за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів, у частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: по-перше, розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів тоді, коли особи, що мають недоторканність, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, йдеться також про корупцію; по-друге, переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів [11].

Необхідно зазначити, що прийняття кожного Оціночного звіту відбувається на пленарному засіданні GRECO в умовах тривалого і жвавого обговорення між фахівцями за участі всіх делегацій держав-учасниць, а також зі з'ясуванням найменших подробиць, що стосуються предмета Звіту. Тому Оціночні звіти та їхні рекомендації завжди містять не лише авторитетні думки та враження експертів GRECO щодо зусиль кожної з держав у сфері анти-



корупційної політики, законодавства та практики, а також і колективний досвід боротьби з корупцією в провідних країнах Європи та Сполучених Штатів Америки (далі – США) [3].

Зазначені вище рекомендації GRECO ґрунтуються на п. п. 103 та 104 Оціночного звіту. Зокрема, у п. 103 Оціночного звіту наголошується на тому, що імунітети тих осіб, на яких поширюється їхня дія, мають абсолютний характер. З-під дії імунітетів не вилучено випадки затримання посадових осіб на місці вчинення злочину, що в разі скоєння тяжких злочинів, серед яких корупція, створює для відповідних посадових осіб невиправдано високий рівень захищеності.

У п. 104 Оціночного звіту зазначено, що процедура зняття імунітетів на практиці може бути досить тривалою – від місяця і більше, оскільки для вчинення кожної окремої дії в межах тієї самої справи треба отримувати окремий дозвіл (згоду). У зв'язку із цим мають бути визначені певні критерії, які б дозволяли ухвалювати обґрунтовані рішення у відповідній сфері [4, с. 6].

У своїх рекомендаціях GRECO наполягала на перегляді всієї системи імунітетів, а не лише імунітетів окремих суб'єктів, зокрема – у напрямі запровадження механізмів швидкого зняття імунітетів і забезпечення збереження доказів. Але включений до порядку денного сесії Верховної Ради України та направлений для отримання висновку Конституційного Суду законопроект № 3251 не передбачає уточнення процедурних аспектів зняття імунітету із Президента в порядку процедури імпичменту (ст. 111 Конституції України), а також можливості затримання чи арешту суддів, народних депутатів України без згоди Верховної Ради України у разі, якщо їх затримано на місці вчинення злочину (*flagrante delicto*) [4, с. 8].

Що стосується правового статусу професійних суддів, то наявність тих чи інших елементів недоторканності характерна для статусу судді в будь-якій демократичній державі. Цей інститут є надзвичайно важливою гарантією незалежного та неупередженого правосуддя як соціальної функції органів судової влади, що покликана забезпечувати стабільність суспільних відносин на загальноправових засадах права і справедливості. Але обсяг недоторканності суддів у різних країнах різниться залежно від рівня розвитку правової і громадянської культури загалом і поваги до закону зокрема.

У розвинених демократичних країнах суддя зазвичай наділений імунітетом від відповідальності не тільки за дії, а й за висловлювання (індемнітет), пов'язані безпосередньо з виконанням обов'язків із розгляду і вирішення судових справ (за винятком випадків вчинення злочинів). За будь-які делікти в побуті він несе відповідальність таким же порядком, як і інші громадяни. У зв'язку з високим авторитетом суду в США та країнах Західної Європи про недоторканність суддів (особливий порядок притягнення їх до кримінальної відповідальності) в їхніх конституціях не йдеться. На конституційному рівні зазвичай визначається лише можливість усунення судді з посади в разі вчинення проступку, несумісного із суддівською посадою. Компетенція щодо ухвалення рішень про імпичмент суддів (їх звільнення з посад) закріплюється за органами судової влади [7, с. 44–45].

2 червня 2016 р. конституційне положення щодо недоторканності судді, що закріплює один з основних елементів його статусу і найважливішу гарантію професійної діяльності суддів, зазнало суттєвих змін. У зв'язку із цим кардинально реформований інститут суддівського імунітету в напрямі його звуження, трансформації в так званий «функціональний імунітет судді». У ст. 126 Конституції зазначено: «Незалежність і недоторканність судді гарантується Конституцією та законами України. Вплив на суддю в будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення ним злочину або дисциплінарного проступку» [12].

Отже, можна зробити висновок, що інститут суддівського імунітету є загальновизначним у сучасній світовій практиці демократизму функціонування судової влади в країнах із громадянським суспільством.



Національне законодавство України про статус депутатів потребує вдосконалення. Вітчизняні фахівці дотримуються тієї позиції, що необхідно спростити порядок порушення кримінальних справ щодо народних депутатів, дозволити проведення деяких слідчих дій (обшук, виїмка) без вимагання якої-небудь згоди, легально регламентувати порядок позбавлення або обмеження недоторканності. Отже можна стверджувати, хоча проблеми депутатської недоторканності й наявні, однак цілковитого і беззастережного скасування гарантій їхньої недоторканності немає.

Депутатський імунітет, навіть сьогодні, не може бути названий абсолютним. На відміну від депутатів, позбавити недоторканності Президента України практично неможливо. Ст. 93 Конституції України встановлює досить складний порядок притягнення до відповідальності вищої посадової особи держави, який майже нездійснений.

Варто зауважити, що з розуміння імунітету Президента України вже впливає дві істотні проблеми: 1) застосування аналогії закону через не досить точно визначений склад злочинів; 2) недосконала процедура усунення Президента України з поста порядком імпичменту.

Застосування аналогії закону розуміють як специфічний спосіб ухвалення юридично значущого рішення в разі прогалин у законодавстві, що стосуються відповідного конкретного випадку. Таке рішення ухвалюють на основі закону, яким регулюються аналогічні чи близькі за змістом суспільні відносини. У сфері кримінального й адміністративного права аналогія закону взагалі не допускається, і ця заборона має на меті зменшити ймовірність порушення прав громадян під час їх притягнення до кримінальної чи адміністративної відповідальності. Зазначена причина повинна бути підставою для обмеження використання аналогії закону і щодо вирішення питання недоторканності Президента України [5, с. 17].

Щодо ст. 111 Конституції України також можна зауважити, що практика державотворення ґрунтується на тому, що спочатку вирішується питання про усунення глави держави з посади, а потім – про його кримінальну відповідальність. Для того щоб звинуватити Президента України у вчиненні злочину для проведення процедури імпичменту, спочатку потрібно провести слідство. Проте із зазначеного вище впливає, що імунітет глави держави поширюється на його житло, службові приміщення, багаж, листування, особисті та службові транспортні засоби, використовувані ним засоби зв'язку та на документи, що належать йому, а також він не може бути підданий допиту, обшуку, особистому огляду. А значить, проведення повноцінного слідства неможливе. І часто внаслідок цього є нестача підстав для розгляду Верховною Радою України питання про усунення глави держави з поста порядком імпичменту.

Вирішенням таких питань може стати ухвалення закону «Про Президента України», де буде чітко сформульовано межі правового імунітету глави держави. Також варто спростити порядок усунення Президента України із займаної посади, а саме варто запровадити інститут призупинення президентських повноважень на період розслідування та розгляду справи про притягнення Президента до відповідальності [5, с. 17–18].

Також причиною невдоволення серед суспільства щодо правового імунітету народних депутатів стало сприйняття народом інституту імунітету не як гарантії діяльності, а як особливого привілею посадових осіб. Таку ситуацію зумовили занадто широкі межі імунітету депутатів, що спричиняє зловживання посадовців. Ще у квітні 2000 р. проведено Всеукраїнський референдум, одним із питань якого було питання щодо недоторканності народних обранців. Український народ дав ствердну відповідь на поставлене питання, проте відповідні зміни до законодавства так і не було внесено.

**Висновки.** Вирішуючи проблему депутатського імунітету в Україні, треба врахувати, що цілковита його ліквідація, як і розмите врегулювання якогось із його елементів, не узгоджується з міжнародними стандартами. Україні необхідно вдосконалити конституційно-правове регулювання депутатського імунітету і водночас чітко встановити, що депутатський імунітет – це публічно-правовий інститут, що є гарантією депутатської діяльності, а не особливий привілей депутата. Необхідно чітко врегулювати порядок притягнення парламентаря до відповідальності, звуживши межі депутатської недоторканності, а саме: 1) передба-



чити, що парламентський імунітет не поширюється на випадки, коли депутата затримано на місці вчинення злочину; 2) у разі вчинення депутатом злочину прокуратура має порушити справу без згоди парламенту на притягнення його до відповідальності, а суд – розглянути таку справу; 3) у разі винесення звинувачувального вироку суду щодо народного депутата не потрібна згода Верховної Ради України на позбавлення волі засудженого.

Беручи до уваги соціально-економічні та політичні обставини в нашій державі, питання про необхідний і достатній обсяг депутатської недоторканості в Україні є досить складним і потребує відповідального поєднання державних, адміністративних, конституційних, політичних і правових механізмів його вирішення, а найважливіше – політичної волі самих депутатів, готових до зрілих рішень, і активного громадянського суспільства, цивілізованого, готового до сучасних змін.

#### Список використаних джерел:

1. Васильченко О. Правові імунітети як винятки реалізації принципу рівності прав та свобод людини та громадянина в Україні. Наше право. 2014. № 8. С. 43–49.
2. Генеральна угода про привілеї та імунітети: Угода Ради Європи від 2 вересня 1949 р. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_019](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_019).
3. Група держав проти корупції (GRECO) прийняла Оціночний звіт за результатами Четвертого раунду оцінювання, який стосується запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів. URL: <https://nazk.gov.ua/news/grupa-derzhav-proty-korupciyi-gresco-pryunyala>.
4. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України: інформаційно-аналітичне дослідження. США; Київ: Лабораторія законодавчих ініціатив за підтримки Програми сприяння парламенту України, 2007. 33 с.
5. Кожевников А. Імунітет Президента України: проблеми законодавчого регулювання. Право і безпека. 2009. № 4. С. 13–19.
6. Конвенція про привілеї та імунітети: Конвенція ООН від 13 лютого 1946 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_150](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_150).
7. Константи́й О. Суддівський імунітет як гарантія об'єктивного і неупередженого правосуддя в державі. Вісник Верховного Суду України. 2010. № 1. С. 44–47.
8. Конституція України: ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96>.
9. Оборотов Ю. Теория государства и права (прагматический курс). Одеса: Юрид.-пра, 2004. 183 с.
10. Орлова О., Нитолкан Є. Співвідношення категорій «правові пільги», «правові привілеї» та «правовий імунітет». Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2015. № 4. С. 116–124.
11. Оціночний звіт ГРЕКО за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання запобігання корупції щодо членів парламенту, суддів та прокурорів. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_15085](https://minjust.gov.ua/m/str_15085).
12. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401–VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19/print14708161367757>.
13. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. В. Дубічинського. Харків: ВД «Школа», 2011. 1008 с.
14. Ткаля О. Правовий імунітет та його різновиди. Актуальні проблеми держави і права. 2007. Вип. 36. С. 117–126.
15. Ткаля О. Правовий імунітет у категоріальному апараті юриспруденції. Актуальні проблеми держави і права: збірн. наук. праць. 2006. Вип. 29. С. 48–54.
16. Ткаля О. Теоретичне обґрунтування імунітету як особливої правової категорії. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. 2011. Вип. 22. С. 73–85.
17. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д – Й. 744 с.

