

ОЛІЙНИК В. С.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії
та історії держави і права,
конституційного права
(Академія Державної пенітенціарної
служби)

ОЛІЙНИК В. В.,

студент III курсу
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ШУМНИЙ А. О.,

студент II курсу
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

ЧАБАНЮК Д. Ю.,

студент III курсу
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.241

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-3>

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті розглядається досвід деяких зарубіжних країн та США щодо питання конституційного закріплення недоторканості депутатів. Також аналізується закріплене в Конституції України та деяких законодавчих актах право народних депутатів на недоторканність. Визначається співвідношення вітчизняних обсягів недоторканості депутатів з обсягом недоторканості яким володіють зарубіжні парламентарі. Розглядається також сутність проблем, що виникають в ході реалізації народними депутатами України свого права на недоторканність, та пропонуються шляхи їх вирішення.

Встановлено, що у світі існує декілька моделей правового регулювання імунітетів. При «жорсткій» (абсолютній) моделі гарантії особистої недоторканості парламентаря діють не тільки під час сесії але й між ними.

Імунітет може поширюватися тільки на арешт парламентаря і заходи, що обмежують його свободу.

Друга форма імунітету – обмежений імунітет, за якого парламентарій наділяється депутатською недоторканністю лише на певний строк проведення сесій або на час виконання своїх повноважень.

Серед гарантій особистої недоторканості зазвичай встановлюється індемнітет – неприпустимість притягнення парламентаря до відповідальності за



дії, вчинені при здійсненні повноважень: висловлювання, зміст підготовлених документів тощо.

Індемнітет зазвичай діє не тільки протягом усього терміну повноважень парламентарія, але й надалі, і не може бути знятий.

Конституційно-правове забезпечення депутатського імунітету та індемнітету в Україні в цілому відповідає принципам які існують в зарубіжних країнах. Проте обсяг депутатського імунітету в Україні в цілому більший та має майже абсолютний характер.

В Україні актуальним є питання позбавлення народних депутатів недоторканості. На думку прихильників такої ідеї, депутатська недоторканність є гарантією безкарності народного депутата. Проте більшість науковців схиляються до не повного а часткового позбавлення депутатів недоторканності.

На думку авторів статті питання полягає не в недоторканності депутатів а в неефективному використанні ними своїх великих повноважень та в відсутності контролю з боку виборців за діяльністю депутата, політичної відповідальності народних депутатів.

Причинами цього є загальний правовий нігілізм в країні, низький рівень законності та правопорядку, безвідповідальне ставлення самих виборців до голосування, закриті партійні списки під час виборів, низький рівень правової культури народних депутатів.

Позбавлення народних депутатів недоторканності не вирішить цих проблем, але враховуючи стан законності та правопорядку, який існує в даний час в Україні, може призвести до розправ з політичними опонентами та зниження політичної ролі парламенту.

Автори статті пропонують внести зміни до Конституції України та поточного законодавства щодо дострокового позбавлення народного депутата України депутатського мандата за ініціативою громадян України за неналежне здійснення депутатських повноважень, а також обмежити права парламентаря обиратися до законодавчого органу двома каденціями поспіль.

Ключові слова: недоторканність народного депутата, депутатський індемнітет, парламент, позбавлення депутатської недоторканності, відповідальність народного депутата.

It is established that in the world there are several models of legal regulation of immunities. With the “hard” (absolute) model of guaranteeing the personal integrity of a parliamentarian, they act not only during the session but also between them.

Immunity can only be extended to the arrest of a parliamentarian and measures restricting his freedom.

The second form of immunity is limited immunity, in which a parliamentarian is vested with parliamentary immunity only for a fixed term of the session or for the duration of his term of office.

Among guarantees of personal inviolability, an indemnity is usually established - the inadmissibility of bringing a parliamentarian to responsibility for actions committed in the exercise of powers: statements, content of prepared documents, and the like.

Indemnity usually acts not only during the entire term of office of a parliamentarian, but also in the future, and cannot be removed.

Constitutional and legal support of parliamentary immunity and indemnity in Ukraine as a whole corresponds to the principles existing in foreign countries. However, the volume of deputy immunity in Ukraine as a whole is larger and has an almost absolute character.



Currently in Ukraine is the issue of deprivation of people's deputies of immunity. According to supporters of such an idea, parliamentary immunity is a guarantee of impunity of a people's deputy. However, most scientists are inclined to not completely but partially depriving deputies of immunity.

According to the authors of the article, the issue is not the immunity of the deputies, but the ineffective use of their great powers and the lack of control by the voters over the activities of the deputies, the political responsibility of people's deputies.

The reasons for this are general legal nihilism in the country, a low level of legality and the rule of law, an irresponsible attitude of the voters to the vote, closed party lists for elections, a low level of legal culture of people's deputies, etc.

Depriving people's deputies of immunity will not solve these problems, but given the state of law and order that currently exists in Ukraine, it can lead to reprisals against political opponents and a decrease in the political role of parliament.

The authors of the article propose making amendments to the Constitution of Ukraine and the current legislation on the early deprivation of a people's deputy of Ukraine of a parliamentary mandate initiated by Ukrainian citizens for inadequate exercise of parliamentary powers, as well as limiting the rights of a parliamentarian to be elected to the legislative body for two consecutive terms.

Key words: *immunity of a people's deputy, deputy indemnity, parliament, deprivation of parliamentary immunity, responsibility of a people's deputy.*

Вступ. Останнім часом, особливо напередодні президентських та парламентських виборів, в Україні знов актуалізувалося питання зняття депутатської недоторканності. Це питання розглядається разом із питанням необхідності прийняття закону про імпічмент президента.

Прихильники ідеї, серед яких багато науковців, небезпідставно вважають, що за роки незалежності України недоторканність народних депутатів стала справжнім символом безкарності їх злочинних дій. Йдеться про те, що позбавлення народних обранців недоторканності та прийняття закону про імпічмент президента встановить, в даному питанні, певний принцип справедливості. В Україні цій проблемі приділяли увагу вчені Ю.Г. Барабаш, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, А.В. Малько, В.М. Шаповал, висловлювалися судді Конституційного Суду України, зокрема В.Д. Бринцев, В. Д. Вознюк, М.І. Козюбра та інші. Про актуальність теми свідчать захищені дисертаційні роботи з окресленої проблематики.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд зарубіжного досвіду конституційного закріплення депутатської недоторканності, визначення особливостей конституційно-правового забезпечення депутатської недоторканності в Україні, аналіз проблеми позбавлення та зменшення обсягу депутатської недоторканності в Україні та визначення шляхів їх вирішення.

Результати дослідження. Як зазначає О.В. Малько, у сучасному юридичному значенні правові імунітети – це особливі пільги і привілеї, які пов'язані переважно зі звільненням окремих осіб від певних обов'язків і відповідальності, що передбачена нормами міжнародного права, Конституцією і законами [23, с. 13]. Виокремлюють депутатський імунітет, імунітет глави держави, судовий імунітет, дипломатичний імунітет тощо. У Французькій конституційній Хартії 1814 року дається наступне визначення парламентського імунітету: «проти депутата під час сесії не може бути порушено кримінальне переслідування без згоди тієї палати, до якої він належить, за винятком того випадку, коли депутат був затриманий на місці злочину» [24].

У світі існує декілька моделей правового регулювання імунітетів. При «жорсткій» (абсолютній) моделі гарантії особистої недоторканності парламентаря діють не тільки під час сесії але й між ними.



Так у п. 2 ст. 46 Основного Закону ФРН зазначено, що депутат може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за кримінально каране діяння, лише за згодою Бундестагу, за винятком випадків затримання під час вчинення такого діяння або протягом наступного дня [16].

В Італії згідно зі ст. 68 Конституції (в ред. Конституційного закону від 29 жовтня 1993 р.) жоден член парламенту не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без дозволу палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку; не може бути заарештований або іншим чином позбавлений волі, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, щодо якого передбачений обов'язковий арешт [17, с. 422].

У конституціях окремих країн, поряд із закріпленням абсолютного імунітету парламентарів, додатково встановлюється неможливість офіційного переслідування парламентаря за будь-які дії пов'язані з його політичною діяльністю. Так, згідно з п. 3 ст. 57 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки (в ред. від 22 лютого 1979 р.) без згоди Національної Ради (нижньої палати австрійського парламенту) його члени можуть бути піддані офіційному переслідуванню за кримінально каране діяння тільки тоді, коли це діяння явно не пов'язано з політичною діяльністю даного депутата [18].

Імунітет може поширюватися тільки на арешт парламентаря і заходи, що обмежують його свободу.

Так, недоторканність сенаторів у Франції являє собою юридичну процедуру, що гарантує імунітет від кримінального переслідування, яке може бути порушено проти них за інші дії, не пов'язані з виконанням обов'язків. Особливістю недоторканності французького парламентаря є те, що питання про імунітет сенатора виникає лише щодо дій, вчинених ним поза здійсненням його парламентських функцій. Недоторканність має місце тільки в період сесій, під час проведення яких вона може бути знята палатою. Поза сесією для арешту або переслідування потрібна згода Бюро Сенату. Виняток становить випадок затримання на місці злочину, коли такого дозволу не потрібно. Однак в останньому випадку палата шляхом голосування може вимагати припинення переслідування [19]. Процедура позбавлення недоторканності регулюється гл. III «Парламентська недоторканність» Генеральної інструкції Бюро Сенату від 14 грудня 1960 р., введеної Постановою Сенату від 24 січня 1996 року. Рішення про позбавлення сенатора недоторканності підлягає обов'язковому опублікуванню в «Journal officiel» (офіційному виданні парламенту).

Друга форма імунітету – обмежений імунітет, за якого парламентарій наділяється депутатською недоторканністю лише на певний строк проведення сесій або на час виконання своїх повноважень. Такий імунітет може бути обмежений тільки періодом сесії (в Японії) [20] або періодом сесії і часом, який необхідний парламентарію, щоб дістатись до місця проведення сесії та назад (США) [21].

Крім того, імунітет може не поширюватися на окремі види правопорушень. Так, у розд. 6 ст. I Конституції США встановлено, що парламентарії не можуть бути піддані арешту під час їхньої присутності на сесії відповідної палати, а також під час перебування у дорозі до парламенту та повернення з нього, у всіх випадках, крім державної зради, тяжкого кримінального злочину та порушення громадського порядку [21].

Нерідко встановлюється правило, згідно з яким кримінальне переслідування, затримання, взяття під варту чи інші обмежуючі свободу заходи відносно члена парламенту припиняються, якщо цього вимагатиме палата, до складу якої він входить (такі положення є в конституціях Франції, ФРН, Іспанії та низки інших країн).

У Великобританії імунітет («свобода від арешту») діє під час сесії, а також протягом 40 днів до і після неї. Однак це означає, що арешт члена Палати громад не може бути проведений без дозволу самої палати і поширюється тільки на цивільне судочинство (тобто притягнення до кримінальної відповідальності і арешт у зв'язку з порушенням кримінальної справи і за вироком суду можливі) [22].



За словами І.В. Рижук для тенденцій розвитку конституційного права в країнах з установленими демократичними традиціями характерним є ослаблення депутатського імунітету. Водночас слід враховувати, що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль в авторитарних та перехідних державах, де демократичні традиції знаходяться в стадії розвитку [37].

Серед гарантій особистої недоторканності зазвичай встановлюється індемнітет – неприпустимість притягнення парламентарія до відповідальності за дії, вчинені при здійсненні повноважень: висловлювання, зміст підготовлених документів тощо.

Згідно з п. 1 ст. 46 Основного закону ФРН депутат не може бути підданий переслідуванню в судовому або службовому порядку чи інакше притягнутий до відповідальності поза Бундестагом за своє голосування або висловлювання у Бундестазі або в одному з його комітетів [16].

У ст. 26 Конституції Франції вказано, що жоден член Парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту за висловлені думки або за голосування при виконанні ним своїх функцій [19].

Згідно зі ст. 68 Конституції Італії члени Парламенту не можуть піддаватися переслідуванню за виражені ними думки і голосування при виконанні ними своїх функцій [17, с. 430].

Відповідно до п. 1 ст. 57 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки члени Національної ради ніколи не можуть бути притягнуті до відповідальності за голосування при здійсненні ними своїх обов'язків і відповідають за свою думку, яка виражена усно або письмово при виконанні обов'язків, тільки перед Національною радою [18].

Індемнітет зазвичай діє не тільки протягом усього терміну повноважень парламентарія, але й надалі, і не може бути знятий. Проте в основних законах деяких держав (Німеччина, Білорусь та інші) встановлено, що індемнітет не поширюється на наклепницькі висловлювання і образи, зроблені на засіданні палати.

Відповідно до ч.1 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» народному депутату України гарантується депутатська недоторканність [1].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 щодо офіційного тлумачення положень ч. ч. 1, 3 ст. 80 Конституції України, ч. 1 ст. 26, ч. ч. 1, 2, 3 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ та за конституційним поданням МВС про офіційне тлумачення положення ч. 3 ст. 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності), надаючи тлумачення приписів ч. 1 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України», роз'яснив що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод [11] (абз. 3, п. 5).

Стосовно зазначеного рішення суддя КСУ В.Д. Вознюк висловив окрему думку та зазначив, що закріплений у ст. 80 Конституції України інститут депутатської недоторканності є важливою конституційною гарантією, що захищає народного депутата України від незаконного переслідування, забезпечує самостійне і незалежне виконання депутатських обов'язків. За своїм призначенням ця гарантія є вищою порівняно із загальними конституційними гарантіями недоторканності особи (статті 28-32 та інші статті Конституції України). Як конституційна гарантія депутатська недоторканність має своєю метою захист народного депутата України виключно як посадової особи [9].

Народному депутату гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень (ч. 1, ст. 27 Закону України «Про статус народного



депутата України)), зокрема з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України [3].

Положеннями ч. 3 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» передбачено, що народні депутати України не можуть бути без згоди ВРУ притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані [1]. Аналогічна норма закріплена й у главі 37 КПК України. Так, ч. 2 ст. 482 КПК України визначено, що притягнення до кримінальної відповідальності народного депутата України, його затримання або обрання стосовно нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту не може бути здійснено без згоди ВРУ [2].

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року додатково розширює обсяг недоторканності народного депутата України: «Обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише в разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо» [4] (ч. 2 ст. 27).

Визначаючи права народного депутата України, закон наділив його широкими правами у взаємовідносинах із органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об'єднаннями громадян України та іноземних держав. Народний депутат України, зокрема, має право «безперешкодно відвідувати органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також право безперешкодного доступу на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності»; «у разі порушення прав, свобод і інтересів людини та громадянина, що охороняються законом, та інших порушень законності має право на місці вимагати негайного припинення порушення або звертатися з вимогою до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій припинити такі порушення», до того ж «посадові особи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівники підприємств, установ та організацій... зобов'язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення... У разі невжиття заходів щодо усунення порушення посадові особи несуть дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність у встановленому законом порядку» [4] (ч. 3, 5 ст. 17).

Ставлення до питання депутатської недоторканності в українському суспільстві неоднозначне. Відсутність зв'язку з виборцями, лобіювання особистих інтересів, відсутність на засіданнях парламенту та так зване «кнопкодавство», голосування за закони що носять відверто політичний характер та не відповідають інтересам більшості народу України – все це сприяє тому, що рівень довіри до народних депутатів серед населення падає до мінімуму.

Разом із низьким рівнем довіри до вищого представницького органу держави багато хто з українців небезпідставно вважає, що депутатська недоторканність є лише засобом для народних обранців уникнути відповідальності за свої незаконні дії, а тому повинна бути негайно скасована.

На думку В. Колюха необмежена недоторканність народних депутатів України в поєднанні з їхніми невинуватими широкими правами, низьким рівнем правової культури українського суспільства сприяли формуванню за роки незалежності в значній частини депутатів почуттів уседозволеності й безкарності, наслідком чого стали блокування трибуни, пошкодження майна, бійки в парламенті, побиття не тільки колег-депутатів, а й інших громадян, втручання в роботу органів державної влади, в тому числі судів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, перешкоджання їхній роботі тощо. Такі негативні явища, що особливо посилилися з радикалізацією настроїв у суспільстві й парламенті,



представництвом у Верховній Раді радикальних політичних сил, не мають нічого спільного з тим, що називають парламентаризмом [25].

У зв'язку з цим справедливо зазначається, що громадськість турбує та обставина, що у сучасних умовах депутатська недоторканність набула гіпертрофованих рис і стала свого роду притулком для кримінальних суб'єктів, які долучаються до влади шляхом підкупу. Тим самим депутатська недоторканність стала товаром на ринку корупційних послуг [27, с. 35]. Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року, проголошений Указом Президента України від 15 січня 2000 р., залишився консультативним за своїми наслідками, проте два з чотирьох його запитань були направлені на радикальне реформування конститутивних основ правового статусу народного депутата України. Так, згідно з оголошеними результатами, на запитання «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності...?» позитивно відповіли 89,0% громадян.

Не дивлячись на, негативне ставлення населення до діяльності народних депутатів, високий рівень матеріального забезпечення та правового й соціального захисту робить статус народного депутата одним із найпрестижніших в українському суспільстві. Відповідно, є багато бажаючих отримати цей статус, а багато з тих, хто став народним депутатом, вважають цю посаду вершиною своєї життєвої кар'єри або шляхом, що відкриває майже необмежені можливості в її продовженні.

Не можна не погодитись із тією думкою, що зняття депутатської недоторканності зменшить кількість бажаючих стати народними депутатами, звичайно, в першу чергу тих, хто має за мету, ховаючись за депутатським мандатом здійснювати протизаконні дії. Але це ще не є підставою для того, щоб позбавити недоторканності всіх депутатів.

Існує думка що недоторканність народних депутатів в Україні потрібно не скасовувати, а обмежити. Так, В. Коліх вважає, що з огляду на зарубіжний досвід перевагу потрібно було б віддати не скасуванню, а значному обмеженню депутатського імунітету, ступінь якого потребуватиме додаткового уточнення [25]. Як зазначав В.Ф. Погорілко, загальносвітовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження [28, с. 2]. В.Я. Тацій вважає, що часткове обмеження (а не повна ліквідація) інституту недоторканності народних депутатів може мати відповідний ефект для посилення демократизації політичних процесів. Таким чином буде втілена і воля народу, висловлена ще 16 квітня 2000 р. [29, с. 15].

У літературі пропонуються суттєві варіанти звуження змісту ст. 80 Конституції України. Здебільшого вони зводяться до таких трьох пропозицій. По-перше, доцільність врахування практики більшості країн щодо непоширення дії депутатського імунітету на випадки затримання депутата на місці скоєння ним злочину [30, с. 10]; по-друге, непоширення дії депутатського імунітету якщо скоєно тяжкий злочин [31, с. 15] чи злочин, що передбачає відповідальність не менше ніж на 3 роки; по-третє, поширення імунітету тільки на час сесійної роботи у парламенті [32, с. 117].

Треба зауважити, що в питанні зняття депутатської недоторканності має місце також маніпулювання думкою населення. Багато хто з представників влади, а особливо кандидати в народні депутати чи навіть у президенти, заробляли та продовжують заробляти собі політичні бали, даючи популістські обіцянки раз і назавжди позбавити народних депутатів недоторканності, користуючись негативною думкою населення щодо депутатської недоторканності, яка, об'єктивно кажучи, багато в чому, також була сформована під впливом ЗМІ, що користувалися нерозумінням більшості громадян сутності цього питання, фактично здійснюючи таким чином політичні спекуляції.

За часи незалежності недоторканність втратили 17 нардепів. Не всі з них були притягнуті до відповідальності. Автори зазначають, що у травні 2018 р. Генеральний прокурор України вніс до Верховної Ради подання на зняття недоторканності ще з трьох депутатів. Однак регламентний комітет повернув ці подання голові Верховної Ради. Таким чином, стверджувати, що неможливо позбавити народного депутата недоторканності, не можна.

На думку Т.О. Шевченко депутатська недоторканність має виключити вплив політичної складової під час проведення слідчих дій та сприяти встановленню об'єктивної істини



у справі, головним фігурантом в якій є парламентарій, а не позбавляти його відповідальності за вчинені правопорушення [33].

Чимало громадян, в тому числі й науковців, вважають що повне або навіть часткове зняття депутатської недоторканності призведе до втрати депутатами можливості незалежно діяти на благо своїх виборців, позбавить парламент будь-якої ролі в політичному житті, а отже виникне ризик встановлення диктатури виконавчої влади в країні. І ця думка також має під собою підстави.

Як зауважують М. Погорецький та О. Старенький, такі радикальні пропозиції в нашій країні можуть призвести до появи різних зловживань із боку уповноважених суб'єктів сторони обвинувачення під час здійснення кримінальних проваджень щодо народних депутатів України, незаконного тиску на депутатську діяльність, і, як наслідок, до неможливості забезпечення належного захисту їх прав, свобод і законних інтересів [34].

В. Борденюк вважає, що депутатська недоторканність є однією з гарантій діяльності не тільки депутата, а й парламенту. Слід враховувати, й те що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль, особливо в авторитарних і перехідних державах, де демократичні традиції знаходяться ще в зародковому стані. Тому передчасне обмеження депутатської недоторканності в таких державах може призвести до згорання паростків парламентаризму [35].

На думку авторів роботи, проблема лежить в іншій площині. Маючи такі повноваження, народні депутати використовують їх, в основному, не на користь своїх виборців, а для задоволення особистих, корпоративних та політичних інтересів. Народні депутати України фактично не несуть ніякої відповідальності перед виборцями і ніяк від них не залежать. Адже найпершим і найголовнішим завданням народного депутата є представництво та забезпечення інтересів виборців які за нього голосували. Причин цьому багато. Назвемо лише декілька з них. По-перше, це проблема закритих партійних списків, до яких нерідко потрапляють люди з кримінальним минулим, відсутністю необхідної освіти та з метою, яка не має нічого спільного з призначенням народного депутата. По-друге, проблема безвідповідальності самих виборців, що голосують за кандидатів не оцінюючи їх об'єктивно.

Як слушно зауважує Ю.Г. Барабаш, проблема, яка призводить до періодичного конфліктного протистояння, вбачається не в широких гарантіях депутатів, а у відсутності реального механізму конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб, що дає змогу останнім нехтувати приписами Основного Закону і підміняти їх кулуарними домовленостями [36, с. 71].

На думку І.К. Полховської, ця проблема є похідною від рівня правової культури і моральності вітчизняних народних обранців, які перед вступом на посаду присягають «дотримуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79 Конституції). Однак на практиці, як правило, переважають інтереси не українського народу, а особисті чи партійні.

Рівень корупції, який спостерігається наразі в усіх сферах буття, судовій та правоохоронній зокрема, сприятиме народним обранцям залишатися недосяжними для закону і правосуддя. Тому основна проблема в іншій площині – низькому рівні конституційної законності, проблемах втілення рівності перед законом і судом, ментальних пережитках. Якщо не покращиться ситуація в цих сферах, усі намагання будуть марними і надалі зберігатимуться подвійні стандарти – для посадовців та пересічних громадян. А це є неприпустимим за умов демократичної й правової держави, якою проголошено Україну і до побудови якої вона прагне [26].

Зняття депутатської недоторканності аж ніяк не вирішить ці проблеми, а лише зробить депутатів слухняними маріонетками в руках виконавчої влади, в умовах українського тотального правового нігілізму призведе до масових політичних розправ з опонентами, позбавлення парламенту будь-якої політичної ролі. Говорити про часткове позбавлення депутатів недоторканності до європейського рівня поки що неможливо у зв'язку з тим, що рівень правової культури в Україні та Європі не піддається порівнянню. Навіть із прийнят-



тям закону про імпічмент президента, представники виконавчої влади і позбавлені недоторканності народні депутати будуть знаходитись «в різних вагових категоріях» на користь перших.

Не можна сказати, що на даний час народні депутати є повністю незалежними в парламенті. Але проблема залежності депутатів, що носить фінансовий, політичний, кримінальний й навіть психологічний характер, є окремою та досить складною та заслуговує окремого наукового дослідження, і депутатська недоторканність покликана якомога зменшити її.

Позитивно схвалюючи 06.06.2018 «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)» № 6773 від 19.07.2017, підготовлений окремою групою народних депутатів України та 19.06.2018 «Проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» № 7203 від 17.10.2017, підготовлений Президентом України, після перевірки їх на предмет відповідності положенням ст. ст. 157, 158 Конституції України, Конституційний Суд України проте зауважив, що ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності необхідно враховувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади [12], [13].

КСУ неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на забезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту [8], [5].

КСУ також зазначає, що на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Венеціанська комісія, яка зазначала, що у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту.

Венеціанська комісія визнає, що недоторканність може бути перешкодою для боротьби з корупцією. Проте комісія вважає, що поточний стан верховенства права в Україні ще не дозволяє повністю скасувати депутатську недоторканність. Таким чином, Комісія рекомендує запровадити інші механізми, що можуть запобігти втручанням в діяльність парламенту і в той же час сприяти боротьбі з корупцією [14].

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що:

1. Конституційно-правове забезпечення депутатського імунітету та індемнітету в Україні в цілому відповідає принципам, які існують у зарубіжних країнах. Проте обсяг депутатського імунітету в Україні значно більший та має майже абсолютний характер.

2. В Україні постає питання позбавлення депутатів недоторканності, що в основному підтримується українцями.

3. Серед багатьох науковців існує думка щодо не повного а часткового позбавлення депутатів недоторканності, при цьому потрібно зауважити, що обмежений депутатський імунітет притаманний в основному країнам із розвинутою демократією та високим рівнем законності і правопорядку, до яких Україна не належить.

4. В Україні відсутнє всебічне та об'єктивне висвітлення проблеми зняття депутатської недоторканності.

5. Проблема полягає в неефективному використанні депутатами великого обсягу повноважень, відсутністю зв'язку зі своїми виборцями та контролю з боку виборців за діяльністю депутата, політичної відповідальності народних депутатів, у відсутності реального механізму конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб.

6. Причинами викладених вище проблем є загальний правовий нігілізм в країні, низький рівень законності та правопорядку, безвідповідальне ставлення самих виборців до



голосування, відсутність відповідальності народного депутата перед виборцями, закриті партійні списки під час виборів, низький рівень правової культури народних депутатів тощо.

7. Позбавлення, повне або часткове, народних депутатів недоторканності цих проблем не вирішить, а в українських правових реаліях призведе лише до політичних розправ з опонентами та позбавлення парламенту будь-якої політичної ролі. Виходячи з цього, автори пропонують наступні пропозиції:

1) внести зміни до Конституції України та поточного законодавства щодо дострокового позбавлення народного депутата України депутатського мандата за ініціативою громадян України за неналежне здійснення депутатських повноважень.

2) обмежити права парламентаря обиратися до законодавчого органу двома каденціями поспіль.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення 10.07.1019).
2. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012. № 4651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17> (дата звернення 25.06.1019).
3. Про статус народного депутата: Закон України від 17 лист.1992 р. № 2790. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2790-12> (дата звернення 10.07.1019).
4. Закон України «Про внесення змін до закону України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 року // *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 42. Ст. 212.
5. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін Конституції України за ініціативою народних депутатів України) від 11.07.2000 р. № 2 – в/2000.
6. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України» вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статті 80 Конституції України) від 05.12.2000 р. № 3 – в/2000.
7. 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 10.09.2008 р. № 2 – в/2008.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80, Конституції України» (справа про депутатську недоторканність) від 27.10.1999 р. № 9 – рп/99.
9. Окрема думка судді Конституційного Суду України Вознюка В.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27.10.1999 р. № 9 – рп/99.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10.04.2003 р. № 7 – рп/2003.
11. 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 3 статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26.06.2003 р. № 12 – рп/2003.

12. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 06.06.2018 р. № 1 – в/2018.

13. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19.06.2018 р. № 2 – в/2018.

14. Пункти 18, 31 Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та судів» прийнятий Венеціанською комісією на 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19-20 червня 2015 р.). *Правовий тиждень*. 2015. № 12–13. URL: legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&rubr=2861 (дата звернення 10.07.1019).

15. Про підсумки всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної виборчої комісії від 25 квітня 2000 р. № n0002359-00. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/n0002359-00> (дата звернення 10.07.1019).

16. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4 . 720 с.

17. Конституція Італії // Юридична енциклопедія : в 6-ти т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.

18. Австрія. Конституция Австрийской Республики. Правовая библиотека. Конституции стран мира. URL: <https://legalns.com>. (дата звернення 10.07.1019).

19. Конституция Франции (Французской Республики) Тексты нормативных актов. URL: lawyers-ssu.narod.ru. (дата звернення 10.07.1019).

20. Конституция Японии | Конституции государств (стран) мира. URL: worldconstitutions.ru. (дата звернення 10.07.1019).

21. Конституція США – Вікіджерела. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/Конституція_США (дата звернення 12.07.1019).

22. Білль про права 1689 року. URL: <http://maysterni.com/publication.php?id=108319> (дата звернення 12.07.1019).

23. Малько А.В. Правовые иммунитеты. *Известия ВУЗов*. Правоведение. 2000. № 6. С. 11–22.

24. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. Санкт-Петербург : Слово. 1910. 276 с.

25. Коліух В. Депутатська недоторканність: зарубіжний досвід і українські проблеми. *Віче*. 2015. № 3. С. 52–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_3_28.

26. Полховська І.К. Депутатська недоторканність в Україні: деякі проблемні питання теорії та практики. *Право і суспільство*. 2011. № 6. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_9.

27. Кругликов А. Равенство всех перед законом и судом – принцип уголовного судопроизводства. *Законность*. 2007. № 3. С. 34–36.

28. Погорілко В.Ф. Про депутатську недоторканність. *Уряд. кур'єр*. 2000. 13 квіт.

29. Тацій В. *Наукові засади конституційного реформування в Україні. Право України*. 2009. № 11. С. 12–18.

30. Александров О.А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: Автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. 2010. 20 с.



31. Кожевников А.Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України Автореф. дис. на здобуття наук ступеня канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2010. 20 с.
32. Федоренко В.Л., Серeda Ю.А. Інститут депутатського імунітету: порівняльно-правові аспекти. *Держава і право*: Зб. наук. праць. 2001. Вип. 9. С. 106–117.
33. Шевченко Т.О. Обвинувальний вирок суду як підстава дострокового припинення повноважень народного депутата України. *Правове регулювання економіки*. 2009. № 9. С. 147–159.
34. Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання. Межі недоторканності. *Закон і бізнес*. 2019. № 8. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/136660.html>.
35. Борденюк В. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 22–27.
36. Барабаш Ю.Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права. Монографія. Харків : Право. 2008. 220 с.
37. Рижук І.В. Аналіз правового регулювання депутатського імунітету в Україні та зарубіжних країнах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 23–26.

ПОПАДИНЕЦЬ Г. О.,
кандидат філософських наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
(Навчально-науковий інститут права
і психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 342.8

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-4>

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті на основі чинного законодавства України аналізуються проблемні питання конституційно-правової відповідальності органів державної влади.

Наголошується на тому, що становлення інституту конституційно-правової відповідальності в Україні відбувалося здебільшого на доктринальному рівні за відсутності належного правового регулювання його в Основному Законі та поточному законодавстві.

Доведено, що у науці конституційного права не склалося єдиного розуміння природи конституційно-правової відповідальності, недостатньо розробленою, зокрема, є концепція конституційної відповідальності парламентаріїв, відповідальності уряду, інституту президентства, відсутній чіткий категоріальний апарат, що ускладнює практичне застосування цього засобу забезпечення конституційної законності.

