

УДК 342.534.2

О.О. Рєєт,

аспірантка

Інституту законодавства

Верховної Ради України, м. Київ

ВАДИ ТА ПЕРЕВАГИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ

Питання недоторканості народних депутатів України активно обговорюються в українському суспільстві. Ці питання не є новими для нашої країни, але з розвитком демократії в Україні їх супроводжують дискусії, суперечки, вони набувають надзвичайної актуальності, особливо у зв'язку з проведенням у квітні 2000 р. загальноукраїнського референдуму, під час якого порушувалось питання про обмеження недоторканості народних депутатів і який засвідчив суспільну думку й ставлення 26 мільйонів громадян, котрі взяли участь у референдумі та проголосували за її обмеження. Є, як відомо, прихильники збереження депутатської недоторканості, а є й ті, хто виступає за її обмеження та навіть скасування.

Метою статті є аналіз аргументів прихильників обох точок зору для того, щоб визначити, в якому обсязі потрібне збереження депутатського імунітету депутатів Верховної Ради України.

Більшість провідних вчених-конституціоналістів вважають, що підходи до недоторканості депутатів місцевих та Верховної Ради мають бути різними. На їх думку, слід вести мову лише про певні обмеження імунітету депутатів Верховної Ради України. Адже їх недоторканість зафіксована в Конституції України (ст. 80), і порушувати питання про її скасування — це ставити питання про внесення змін до Конституції. Крім того, можна також вести мову про термін дії депутатської недоторканості. Дискусійним є процесуальне питання — хто подає, хто вирішує питання про позбавлення депутатського імунітету.

І. Ліпшот також вважає, що скасовувати депутатську недоторканість неправомірно. Права, які передбачені ст. 80 Конституції України, стосуються як окремого депутата, так і парламенту в цілому. Позбавлення депутатського імунітету шляхом референдуму, на його думку, є неможливим [1, с. 109].

Ч. В. Скрипін підтримує наведену вище позицію й виступає проти скасування депутатської недоторканості. Він вважає, що недоторканість — це палиця із двома кінцями. З одного боку, на виборах до парламенту ми спостерігаємо спроби проходження кримінальних структур з метою, як отримати депутатську недоторканість і в подальшому впливати на прийняття рішень органами законодавчої влади. Він вважає, що тут необхідне втручання, але не

через позбавлення депутатів недоторканості, а шляхом відсіювання кандидатів. З іншого боку, депутатська недоторканість необхідна для того, щоб захистити депутатів від можливого тиску на них з боку керівних органів [2, с. 11].

Учені й політичні діячі О. В. Задорожній, М. М. Добкін, А. О. Селіванов вважають, що нині депутатська недоторканість є необхідною умовою повноцінного конституційного статусу народного депутата, перешкодою на шляху спроб політичного тиску на народного обранця. Водночас, на їхню думку, слід обмежити депутатський імунітет у випадках вчинення тяжких злочинів, тобто окреслити сферу застосування депутатського імунітету лише парламентською діяльністю [3, с. 288].

Російська дослідниця Н. М. Колосова пропонує при збереженні депутатської недоторканості запровадити систему конституційних штрафів, які мають застосовуватися за неповагу до Конституції, конституційного правосуддя, неприйняття у визначені терміни федеральних законів тощо. Вона вважає, що конституційний штраф може бути застосований і в тому випадку, коли посадова особа органів державної влади Російської Федерації публічно неодноразово висловлює свою позицію щодо можливості порушення конституційних норм. Досить оригінальна, але непрактична ідея, і це слід пояснити. Перевагою конституційного штрафу, котрий розглядається як захід конституційної відповідальності; є те, що його варто застосовувати до тих осіб, які наділені недоторканістю (депутати, члени Ради Федерації, судді та ін.) і щодо яких встановлено особливий порядок притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності [4, с. 152].

На погляд М. Дошкульного, депутатську недоторканість слід зберегти, адже на сьогодні вона є складовою демократії в державі. Дослідник негативно ставиться до ідеї скасувати депутатську недоторканість для депутатів нижчого рівня [5, с. 3].

Згадуючи витоки права депутатської недоторканості, треба сказати, що воно виникло для того, щоб захистити представників народу від можливого свавілля з боку королівської влади. Якщо представника народу можна кинути за ґрати, а то й стратити, досить проблематично говорити про його неза-

© О.О. Рєєт, 2007

лежність та не підконтрольність. Неможливо депутату захищати когось, якщо в будь-який момент його можуть затримати, обшукати, а то й заарештувати.

Принцип недоторканості (іммунітет) вперше був виявлений в англійському Біллі про права 1689 р. (The Bill of Rights), в якому зазначається, що «свобода слова, міркувань і актів в парламенті не повинна бути обмежена або надана до розгляду до будь-якого суду чи місця, крім самого парламенту». Це право означало захищеність депутата від переслідувань з боку короля і забезпечувало можливість вільного оприлюднення власних думок.

Позбавити депутатів Верховної Ради України права недоторканості означає позбавити цей представницький, законодавчий орган, а разом з ним і громадян України, представниками яких є депутати будь-якого серйозного впливу на виконавчу владу. Цим ми обеззброюємо депутатів перед владою, робимо їх заручниками функціонерів, сприяємо неминучому в таких умовах прагненню владних структур до монополії, безконтрольності і безвідповідальності [6, с. 21].

А з іншого боку, виходить, що народний депутат, який вчинив дії, що мають ознаки складу злочину за чинним законодавством, може діяти як завжди, оскільки він звільнений від будь-якої відповідальності перед судовою владою.

В умовах демократії, яка дає лише перші слабенькі паростки, не можна вести мову про зняття недоторканості як такої. Тим паче, вести мову в цьому аспекті лише про народних депутатів. Доцільно говорити саме про обмеження іммунітету й чітке закріплення цього обмеження в українському законодавстві. Тоді буде менше парадоксів і більше справедливості [7, с. 8].

Депутатська недоторканість — це пережиток тоталітаризму, у ній була потреба, коли потрібен був захист від свавілля. Депутати мають бути рівними разом з усім народом перед законом. І тільки за таких умов Україна може бути демократичною країною.

Народний депутат України Г. Бондаренко говорить про те, що обмеження депутатської недоторканості — це не чиясь примха. Це — наш обов'язок, невідкладне завдання Верховної Ради. Адже йдеться про усунення конституційної суперечності [8, с. 10].

Помічник прокурора Макарівського району Київської області П. Похтій зауважує, що з урахуванням тієї обставини, що наше суспільство успадкувало від тоталітарного режиму деякі негативні моменти, можливо і необхідно ще на якийсь термін залишити інститут депутатської недоторканості, проте його існування не повинно сприяти формуванню кастовості, кругової поруки та беззаконню. Дещо перефразовуючи одне з положень постанови пленуму Верховного суду України від 12.04.1996 р. «Про застосування законодавства, що

забезпечує незалежність судів», хочеться зауважити, що депутатська недоторканість повинна бути не особистим привілеєм депутатів, а способом захисту публічних інтересів [9, с. 4].

На думку Н. Г. Григорук, слід зберегти інститут іммунітету народного депутата України, але значно обмеживши його. Доцільно створити у складі Конституційного суду України палату, до компетенції якої належали б питання застосування щодо парламентаріїв України (а також до посадових осіб вищих і центральних органів державної влади) конституційної (наприклад, щодо народного депутата України — у формі позбавлення іммунітету) відповідальності, а також здійснення судового провадження у випадках притягнення посадових осіб до будь-якого виду відповідальності.

Дослідниця зазначає, що оптимальним є обмеження іммунітету народного депутата України рамками терміну повноважень Верховної Ради України відповідного скликання, окрім випадків затримання народного депутата на місці злочину та випадку інкримінування йому злочинів, що відповідно до Кримінального кодексу України підпадають під категорію тяжких. Після вичерпання терміну дії мандату народного депутата України щодо нього можуть здійснюватися будь-які слідчі дії. На переконання автора, існує необхідність надання Конституційному суду України, як єдиному органу конституційної юрисдикції України, але за умови створення в його складі другої палати, повноважень із застосування заходів конституційної відповідальності щодо народних депутатів України, і, зокрема, щодо надання дозволу на притягнення до кримінальної відповідальності [10, с. 17].

І. Данилов відзначає, що звузнення поняття недоторканості призведе до розбалансування в певних аспектах законодавчої (представницької) системи, оскільки гарантії, які залишилися, не зможуть забезпечити парламентареві виконання незалежних представницьких функцій [11, с. 12].

Слід зауважити, що вади права депутатської недоторканості, навколо якого не випають дискусії та суперечки, дещо перебільшені. Це одна із вигадок сучасних засобів масової інформації, яка спрямована на компрометацію представників демократії.

У суспільстві існує думка, що в депутати прагнуть лише ті, хто планує за недоторканістю приховати свої кримінальні дії, збагачуючись за рахунок народу і вкотре зловживаючи довірою, а депутатство — це лише законно оформлене прикриття.

Тому насамперед норми закону треба формулювати так, щоб не створювалося враження привілейованості депутатів. Нечітко сформульована норма обвинувачення може слугувати як захисту інтересів депутата, так і створювати перешкоди правохоронним органам.

Місячний термін, який відведено законом для розгляду Верховною Радою прокурорського подання, може сприяти як забезпеченню об'єктивності в цьому складному питанні, так і навмисному затягуванні справи. Як же діяти правоохоронним органам якщо Верховна Рада перевищує цей термін?

До того ж, згідно закону Генеральний прокурор звертається до Верховної Ради перед порушенням кримінальної справи. Неясно — достатньо лише одного звертання, чи необхідно два або більше?

І це не формальний підхід: порушення кримінальної справи відносно депутата ще не означає, що йому буде висунуте обвинувачення. А тоді виходить, що у запасі вже можуть бути не один, а два місяці — з розрахунку на кожне подання прокурора.

Цікаві думки та слушні зауваження щодо питання депутатської недоторканості висловлює О. Муравін. Автор звертає увагу на те, що діючий закон практично закріпив нерівноправність громадян України в залежності від роду та характеру діяльності; а саме: наявності депутатського мандату, що не відповідає ст. 24 Конституції України про рівноправність перед законом і судом всіх громадян України незалежно від характеру діяльності та інших обставин [12, с. 103].

На жаль, як зазначають дослідники, притягнення депутатів як обвинувачених створює умови для ухилення від кримінальної відповідальності за скоєні злочини, що значно ускладнює забезпечення законності в Україні [13, с. 292].

Нарешті, ліквідація депутатського імунітету може створити непередбачену правову колізію. Конституція України (ст. 81) зафіксувала: повноваження народного депутата України припиняються достроково у випадку набуття чинності звинувачувало вироку. Інакше кажучи, в Україні суд має право відмінити волевиявлення виборців.

Слід зауважити, що у депутатській недоторканості був шанс не перетворитися у предмет політичного торгу. Присвячена їй ст. 80 Конституції України, яка написана Василем Костецьким, у першій редакції виглядала так: народний депутат України не може бути заарештований до винесення судового вироку. Інакше: парламентаря можна було б притягнути до кримінальної відповідальності без дозволу Верховної Ради, але до того часу, поки його провина не доведена, його не можна було б брати під варту.

Однак, коли голосувалися положення Основного Закону, на вимогу комуністів було прийнято іншу редакцію: депутата не можна притягати до кримінальної відповідальності без згоди Верховної Ради [14, с. 5].

Зважаючи на те, що питання недоторканості постійно дискутується і викликає досить протилежні думки, треба знайти консолідуючі моменти:

депутатська недоторканість повинна бути не абсолютною, а мати виключно обмежений характер.

На думку фахівців, оскільки депутатська недоторканість необхідна для запобігання необґрунтованих обмежень прав депутатів при здійсненні ними депутатських повноважень, необхідно чітко зафіксувати у ст. 80 Конституції, по-перше, на які саме правовідносини поширюється імунітет, та по-друге, в яких випадках та на яких підставах Верховна Рада має право, або повинна давати дозвіл, а у яких ні. Частина першу ст. 80 Основного Закону можна б було б викласти так: «Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість під час здійснення ними своїх повноважень» [15, с. 4].

Відносно підстав, при яких Верховна Рада не має права давати дозвіл на притягнення народного депутата як звинуваченого, то пропонується сформулювати їх у такому вигляді: «якщо встановлено, що кримінальне переслідування ведеться з метою звернення на депутата безпідставного звинувачення за правомірну депутатську діяльність і якщо внаслідок виконання службових депутатських обов'язків завдано шкоди регульованим кримінальним законом відносинам з метою відвернення більшої шкоди, яка б загрожувала державним, суспільним та особистим інтересам громадян».

Одночасно Верховна Рада не мала б права не давати згоди на притягнення народного депутата як звинуваченого у випадку, як що він вчинив злочин, не пов'язаний з виконанням депутатських обов'язків.

Крім того, необхідно уточнити і діюче кримінально-процесуальне законодавство, ввести нові норми, які передбачали б порядок притягнення як звинувачених народних депутатів [16, с. 8].

Підсумовуючи викладене, зауважуємо, що, без сумніву, юридичний захист як повітря необхідний народному депутатові, оскільки саме незалежний, наділений недоторканістю депутат зможе захистити публічні інтереси своїх виборців. Однак це не означає, що депутатську недоторканість треба підносити до недосяжного для простих смертних рівня, тим самим порушуючи принцип рівності громадян перед законом, що має всеосяжний і абсолютний характер.

Протягом кількох скликань Верховної Ради України парламент дав згоду на позбавлення недоторканості лише трьох народних обранців. Були випадки, коли депутати демонстративно складали з себе недоторканість, оголошуючи про це на весь світ. Однак жодної юридичної сили ці гучні заяви не мали...

В умовах сьогодення депутатським імунітетом наділені члени парламентів переважної більшості країн світу. Депутатська недоторканість є обов'язковим і традиційним елементом забезпечення незалежності представницької гілки влади, захисту демократії та парламентаризму.

Література

1. Полешко А. Депутатська недоторканість: український і європейський досвід // Право України. – 1999. – № 4. – С. 109–115.
2. Комментарий главы самоуправления Калевальского национального района Республики Карелия Чеслава Скрипина на вопрос: «Неприкосновенность. Нужна ли она депутату?» Документальные заметки без комментариев // Карелия. – 1999. – № 76(592). – С. 11–17.
3. Задорожній О. В., Добкін М. М., Селіванов А. О. Депутатська недоторканість: (Сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз). – К.: Логос, 2004. – 288 с.
4. Колосова Н. М. Оставьте неприкосновенность депутатам Государственной думы // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – М.: 2000. – № 9. – С. 152–153.
5. Дошкульний М. Депутатська недоторканість. Що це? Зло чи добро? // Столиця. – 1997. – 21 червня (№ 42). – С. 7.
6. Сергієнко О. Що таке депутатська недоторканість? // Столиця. – 1998. – 10 лют. № 14 (53). – С. 8.
7. Онопенко В. Депутатська недоторканість: за і проти // Голос України. – 1999, 21 серпня (№ 47). – С. 8.
8. Бондаренко Г. Тягар депутатської недоторканості // Голос України. – 2005. – 17 черв. – № 111(3611). – С. 27.

9. Тюхтій П. Ще раз про депутатську недоторканість // Голос України. – 1997. – 30 січня. – № 16(1516). – С. 4.

10. Григоруку Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 216 с.

11. Данилов І. Депутатський (парламентський) мандат в Російській Федерації: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – 18 с.

12. Муравин А. Депутатська неприкосновенність і уголовно-процесуальний закон // Юридический вестник. – 1997. – № 3. – С. 104–107.

13. Мікулін В. П. Особливості притягнення депутатів як обвинувачених. Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення: Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників. – К., 1997. – 296 с.

14. Дмитричева О. Почему гарант Конституции не «наезжал» на депутатскую неприкосновенность в бытность депутатом? // Киевские ведомости. – 1998. – 12 ноября. – С. 5.

15. Хавронюк М. Подвійні стандарти недоторканості // Юридичний вісник України. – 1998. – 9–15 липня. – С. 4.

16. Онопенко В. Депутатська недоторканість: за і проти // Голос України. – 1999. – № 47. – С. 8.

Подано до редакції 02.04.2007 р.