

Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

**ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСПІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»**

Науково-навчальний Інститут бізнесу та сучасних технологій
Форма навчання денна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____ Г. В. Лаврик

(підпис) (ініціали, прізвище)

« ___ » _____ 2021 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

**на тему «НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ ЯК ПРЕДСТАВНИК
УКРАЇНСЬКОГО НАРОДУ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ»**

*спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»*

Виконавець роботи: Рябко Іван Анатолійович

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Лозинська Тамара Миколаївна

(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

Вступ.....	10
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження місця та ролі народного депутата у представницькому органі держави.....	14
1. 1. Суспільно-наукові погляди на статус парламентаріїв – народних депутатів України.....	14
1.2. Змістовне наповнення і термінологічне визначення статусу народного депутата України.....	30
Розділ 2. Суспільно-політичний статус народного депутата України в системі народного представництва.....	36
2.1. Здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі як принцип статусу народного депутата України.....	36
2.2. Статус народного депутата	44
Розділ 3. Підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України.....	62
3.1. Удосконалення правового статусу народного депутата України на основі використання зарубіжного досвіду.....	62
3.2. Напрями підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України.....	75
Висновки.....	91
Список використаних джерел.....	95

ВСТУП

Актуальність теми. Поширення ідеї і принципів парламентаризму розглядається в сучасний період як фактор прогресивного розвитку суспільства. Парламентаризм – система державної влади, що базується на активній ролі парламенту в її здійсненні. Наявність парламентаризму в країні обумовлюється і визначається саме функціонуванням сильного, конструктивного, авторитетного парламенту, який наділений традиційними прерогативами і реалізує їх у своїй практичній діяльності. Водночас парламентаризм – це не лише парламент, а ще й цілісна система державного управління.

Безумовно, що практична діяльність українського парламенту – Верховної Ради України – її ефективність залежить значною мірою від правового статусу парламентаріїв – народних депутатів України.

Питанням щодо статусу народного депутата України та гарантій його діяльності присвятили свої праці такі вчені, як: Григорук Н.Г., Григоренко А.О., Лінецький С.В., Шевченко Т.О., Шемшученко Ю.С., та інші.

Проблематиці гарантій депутатської недоторканності приділяли увагу Борденюк В.П., Водянніков О.Ю., Кожевников А.Ю., Костицька І.О., Копиленко О.Л., Полховська І.К., Ткаля В.М., Ясенчук Ю.В та інші.

Натепер серед вітчизняних науковців існує два різних бачення щодо подальшої долі депутатського імунітету. Дехто схиляється до повного скасування депутатського імунітету, а переважна частина вчених – до його суттєвого обмеження.

Разом з тим, аналізуючи сучасну правову дійсність та політико-правові процеси в нашій державі, М.В. Костицький констатував відсутність чіткого розуміння на рівні громадської свідомості змісту та меж депутатської недоторканності. Видається, що таке оціночне судження може бути гіпотетично прийнятним і стосовно громадськополітичних діячів, які заради своєї популярності ігнорують існуючі наукові здобутки, а також застереження експертів і політологів щодо цього питання, сприяючи тим самим формуванню

дещо хибного уявлення щодо соціально-політичного призначення інституту депутатської недоторканності.

Традиційно тема депутатських привілеїв актуалізується в Україні напередодні президентської чи парламентської виборчих кампаній і пропагується у вітчизняному публічному дискурсі під різним кутом зору. При цьому прихильники протилежних точок зору (повного скасування депутатського імунітету чи його суттєвого обмеження) знаходять ті чи інші аргументи на підтримку своєї позиції. Цим зумовлюється актуальність, наукове і практичне значення даного дослідження.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є проведення правового аналізу статусу народного депутата України, а також на основі використання досвіду зарубіжних країн запропонувати шляхи удосконалення правового статусу та діяльності народного депутата України.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- узагальнити суспільно-наукові погляди на статус парламентаріїв – народних депутатів України;
- обґрунтувати змістовне наповнення і термінологічну визначеність становища народного депутата України;
- розглянути здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі як принцип статусу народного депутата України;
- дослідити статус народного депутата;
- сформулювати практичні рекомендації з удосконалення статусу народного депутата;
- запропонувати напрями підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України

Об'єктом дослідження є місце та роль народного депутата України в системі народного представництва.

Предметом дослідження є статус народного депутата України як представника Українського народу у парламенті.

Методи дослідження. Для розв'язування поставлених завдань використано такі методи наукового дослідження: теоретичний аналіз наукових

літературних джерел, синтез, узагальнення, порівняння, конкретизація, моделювання, спостереження з узагальненням практичного досвіду депутатської діяльності.

Інформаційну та емпіричну базу дослідження сформували нормативні документи органів державної та регіональної влади, статистичні та соціологічні дані, матеріали, опубліковані в періодичних виданнях та мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в обґрунтуванні, поглибленні та розробці теоретико-методологічних засад та практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України а саме:

– узагальнення наукових підходів на статус парламентаріїв – народних депутатів України;

– змістовне наповнення і термінологічного визначення статусу народного депутата України;

– формулювання ідей підвищення принципу професіоналізму в діяльності народних депутатів України;

– положення щодо правового статусу народного депутата України та аналіз того, що саме народні депутати України є повноважними та відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України, які покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України;

– удосконалення правового статусу народного депутата України на основі дослідження законодавства різних держав, правової літератури і використання зарубіжного досвіду;

– пропозиції щодо напрямів підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що узагальнення, висновки та пропозиції розроблено з урахуванням основних теоретичних підходів до діяльності парламентських фракцій та механізмів забезпечення їх стабільності, а тому можуть бути використані в подальшій

науковій роботі для більш глибокого та повного дослідження всіх аспектів фракційної діяльності.

У навчальному процесі результати дослідження можуть стати частиною відповідних підручників, посібників, навчальних матеріалів тощо, а також можуть бути безпосередньо використані під час викладання таких навчальних дисциплін, як «Парламентаризм у публічному управлінні» «Політичний менеджмент у публічному управлінні» та інших спеціалізованих курсів у закладах вищої освіти.

Структура роботи. Дипломна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЯ ТА РОЛІ НАРОДНОГО ДЕПУТАТА У ПРЕДСТАВНИЦЬКОМУ ОРГАНІ ДЕРЖАВИ

1. 1. Суспільно-наукові погляди на статус парламентаріїв – народних депутатів України

Поширення ідеї і принципів парламентаризму розглядається в сучасний період як фактор прогресивного розвитку суспільства. Парламентаризм – система державної влади, що базується на активній ролі парламенту у її здійсненні. Наявність парламентаризму в країні обумовлюється і визначається саме функціонуванням сильного, конструктивного, авторитетного парламенту, який наділений традиційними прерогативами і реалізує їх у своїй практичній діяльності. Водночас парламентаризм – це не лише парламент, а ще й цілісна система державного управління.

Безумовно, що практична діяльність українського парламенту – Верховної Ради України – її ефективність залежить значною мірою від правового статусу парламентаріїв – народних депутатів України.

Проблемні питання законодавчого регулювання статусу народного депутата України та шляхи їх розв'язання завжди перебувають у центрі уваги вчених–правників. Саме юридична наука створює теоретичне підґрунтя для модернізації відповідного законодавства. Зокрема, слід згадати праці таких вчених, як Григорук Н.Г. «Конституційно–правовий статус народного депутата України» [1], Радченко О.І. «Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання» [2], Убері Т.П. «Конституційно–правовий статус парламентаріїв України та Грузії (порівняльний аналіз)» [3], Грушанської Н.І. «Правові засади депутатської етики (на досвіді парламенту України)» [4], Костицької І.О. «Конституційно–правові основи статусу народного депутата України в системі народного представництва» [5], Шевченко Т.О. «Законодавче регулювання припинення повноважень народного депутата України» [6],

Александрова О.А. «Конституційно–правові засади статусу народного депутата України» [7], Григоренка А.О. «Конституційно–правовий статус народного депутата України і парламентаріїв Італії, Польщі та Угорщини: порівняльний аналіз» [8].

Роль і місце парламентарія має особливе значення, оскільки відображає залежність депутатів від волі виборців та відповідальність депутатів за свою діяльність [55, с. 146]. Тому варто погодитися з висловленими у юридичній і політологічній літературі ще у 90-х роках минулого століття висновками про те, що з'ясування ролі парламентарія загалом не є суто правничою або політичною проблемою, оскільки від зваженого її розуміння залежить ефективність демократичних механізмів і вибору шляху розвитку Української держави: чи будуватиметься вона на догоду представникам олігархії та організованої злочинності, чи буде, реалізуючи парламентські методи, забезпечувати правопорядок і добробут суспільства [36, с. 14].

Утім, зміцнення ролі й місця парламентарія в суспільстві та державі постає закономірним трендом конституційно-правового та політичного розвитку багатьох країн, будучи виявом об'єктивних суспільних потреб і запитів на таке функціонування влади, яке б сприяло зв'язкам із суспільним середовищем, мобільно й адекватно артикулювало домінуючі політичні інтереси та втілювало б їх у поточну практику державотворення і законотворення.

Розгляд процесу інституціалізації парламентаризму як політикоправового явища і нормативного інституту [59, с. 13], дозволяє зробити висновок, що інститут парламентарія все ще потребує свого належного нормативного налагодження й упорядкування. Логічним результатом такого процесу має стати нормативне закріплення суспільно виправданої (легітимної) моделі ролі та місця депутата парламенту в суспільстві та державі. Ця модель мала б увібрати в себе історично виправданий національний досвід та синтезувати його із сучасними прогресивними елементами відповідного зарубіжного досвіду. У цьому зв'язку цілком закономірно зазначається, що проєвропейський поступ України актуалізує як фахові дослідження діяльності законодавчої

інституції, так і членів парламенту [54, с. 44]. Між тим, за слушним висновком науковців, саме по собі законодавство ще не гарантує відповідності статусу парламентарія світовим стандартам, якщо самі депутати не усвідомлюватимуть відповідальності за свою роботу та її наслідки [57, с. 207], тим більше що в умовах дисконтинуїтету вітчизняної конституційної традиції «потенціал парламентаризму належним чином не використовувався» [53, с. 111].

Отже, закономірно, що роль та значення депутата парламенту в суспільстві й державі мають зміцнюватися. При цьому вплив правових та позаправових соціальних регуляторів на роль та діяльність парламентаріїв має бути збалансований та взаємоузгоджений, аби запобігти спотворенню самої ідеї парламентаризму.

Актуальність підвищення ролі і значення парламентарія досі не втрачена як у зв'язку з перманентними конституційними реформами в Україні, так і через незавершені та половинчасті реформи самого Парламенту, їх характер і спрямованість, перебіг та політико-правові дискусії щодо їх проведення. У цьому сенсі не випадковими є висновки окремих фахівців про наявність в Україні моделі незавершеного парламентаризму або й навіть про відсутність «в Україні якоїсь власної моделі парламентаризму чи про парламентаризм як конституційну доктрину», що, природно, проєктується на роль і місце депутата парламенту в межах означеної моделі. Звичайно, погодитися з останньою думкою важко, оскільки вона нівелює український досвід національного визволення та відновлення державності шляхом використання демократичних інститутів і, передусім, можливостей парламентської демократії [32, с. 87].

Слід відзначити, що категорія «парламентарій» (член парламенту) не знайшла досі однозначного розуміння в юридичній науці, у теорії права та, зокрема, у науці конституційного права. Важливість належної концептуалізації згаданої категорії зумовлена ще й тим, що особливою рисою феномену, який позначається згаданим поняттям, є саме його стабільність, незмінюваність, що дає йому змогу відігравати дедалі більш помітну роль у протидії негативним тенденціям у суспільстві та державі [18].

Зазначене особливо актуальне для країн із нестабільними, нетривкими парламентськими традиціями, які перебувають в умовах утвердження парламентаризму як особливої системи державного владарювання, відмінної від попередніх практик і моделей непарламентського правління. У таких умовах реформування інститутів публічної влади суміщається з докорінним переосмисленням ролі та місця носіїв представницької влади в суспільстві та державі.

Поняття «парламентарій» («депутат парламенту») є однією з ключових категорій у конституційному праві як України, так і зарубіжних країн. І це видається цілком виправданим з огляду на роль і місце вищого представницького органу державної влади в суспільстві, у політичній системі та в державному механізмі. Зазвичай поняття «парламентарій» також використовується як окремо, так і поряд із поняттям «депутат» (лат. *deputatus* – «уповноважений, посланий»), під яким, зокрема, розуміють особу, обрану населенням до представницького органу державної влади або місцевого самоврядування, покликану брати участь у здійсненні повноважень цього органу, а також представляти інтереси своїх виборців або всього народу [22, с. 26].

На відміну від поняття «депутат», що позначає та охоплює і виборних осіб органів місцевого самоврядування, термін «парламентарій» має дещо вужче значення і застосування. У цьому разі йдеться виключно про члена єдиного загальнодержавного представницького органу публічної влади, що зазвичай виступає одночасно і вищим або ж єдиним органом законодавчої влади.

Народний депутат України – це представник українського народу у Верховній Раді України, уповноважений здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України. Його основними обов'язками є дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави. Він виконує ці обов'язки шляхом участі у здійсненні законодавчої, установчої та контрольної функцій Верховної Ради України [9, с. 77].

Досліджуючи актуальність вдосконалення законодавства про статус народного депутата України, слід відзначити, що вона обумовлюється кількома чинниками. По–перше, потребою в забезпеченні ефективної діяльності парламенту – Верховної Ради України. По–друге, динамічний розвиток політичних процесів у нашій державі, зокрема пошук оптимальної форми правління, призводить до того, що конституційне законодавство з питань статусу народних депутатів постійно вимагає коригування [10, с. 65].

Після проголошення незалежності України продовжувала діяти Конституція (Основний Закон) УРСР 1978 року. За цією Конституцією депутати є повноважними представниками народу. Беручи участь в роботі Рад, депутати вирішують питання державного, господарського і соціально-культурного будівництва, організують проведення рішень Рад у життя, здійснюють контроль за роботою державних органів, підприємств, установ і організацій. У своїй діяльності депутат керується загальнодержавними інтересами, враховує запити населення виборчого округу, добивається втілення в життя наказів виборців. Депутат здійснює свої повноваження, як правило, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю. На час сесії Верховної Ради України, а також для здійснення депутатських повноважень в інших випадках, передбачених законом, депутат звільняється від виконання виробничих або службових обов'язків з відшкодуванням йому витрат, пов'язаних з депутатською діяльністю, за рахунок коштів відповідно республіканського або місцевого бюджету. Депутат має право запиту до відповідних державних органів і службових осіб, які зобов'язані дати відповідь на запит на сесії Ради. Депутатові забезпечуються умови для безперешкодного й ефективного здійснення його прав і обов'язків. Недоторканність депутатів, а також інші гарантії депутатської діяльності встановлюються законодавством України. Депутат зобов'язаний звітувати про свою роботу і роботу Ради перед виборцями, а також перед колективами та громадськими організаціями, які висунули його кандидатом у депутати. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути в будь–який час відкликаний за рішенням більшості виборців у встановленому законом порядку.

Досліджуючи питання правового статусу народного депутата України, слід згадати й про Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, укладений 8 червня 1995 року як компромісне на той час рішення. За цим Договором народні депутати України працюють у Верховній Раді України на постійній основі. Вони не можуть поєднувати депутатську діяльність з іншою, крім викладацької, наукової та іншої творчої роботи. Народний депутат України не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без згоди Верховної Ради України.

28 червня 1996 року було прийнято Конституцію України. Відповідно до норм Основного Закону України народним депутатом України може бути громадянин України, який на день виборів досяг двадцяти одного року, має право голосу і проживає в Україні протягом останніх п'яти років. Не може бути обраним до Верховної Ради України громадянин, який має судимість за вчинення умисного злочину, якщо ця судимість не погашена і не знята у встановленому законом порядку.

Народні депутати України здійснюють свої повноваження на постійній основі. Вони не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. З приводу зазначених конституційних приписів єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні у своєму Рішенні № 1–зп від 13.05.1997 р. (у справі щодо несумісності депутатського мандата) наголосив, що обмеження на поєднання депутатського мандата зі всіма іншими видами діяльності мають, згідно з цією статтею, встановлюватись законом.

Аналізуючи Конституцію України, Венеціанська Комісія у своєму Висновку від 11 березня 1997 р. (CDL–INF(1997)002) відзначила, що (раніше чинна – авт.) стаття 78 цілком правильно відображає потребу в штатних парламентаріях. Разом з тим, вважає доцільним дещо деталізувати в Конституції питання несумісності депутатського мандата з іншою діяльністю. Така ж позиція була підтверджена й у Висновках Комісії щодо проекту Конституції України (підготовленого робочою групою на чолі з Шаповалом В.М.) № 462/2008 від 16 червня 2008 року (CDL–AD(2008)015) та щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» № 534/2009 від 15 червня 2009 року (CDL– AD(2009)024). Крім того, Комісія застерегла, що критерії несумісності парламентського мандата з іншими видами діяльності мають бути вичерпно врегульовані в Конституції, а не зведені до рівня звичайних законів. Таким чином слід констатувати, що нині чинні конституційні приписи певною мірою деталізують питання несумісності депутатського мандата порівняно із положеннями Конституції в редакції 1996 року.

Згідно зі статтею 79 Конституції України перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України присягу, текст якої міститься в тій же статті. Відмова скласти присягу має наслідком втрату депутатського мандата. Конституційний Суд України у згаданому вище Рішенні визначив, що виходячи з буквального тлумачення вказаних положень статті 79 Конституції України, народні депутати України мають скласти присягу перед вступом на посаду, тобто перед відкриттям першої сесії новообраної Верховної Ради України, як про це сказано в тій же статті, або ж, якщо народний депутат України в силу певних причин обраний пізніше, то на одному з пленарних засідань чергової сесії Верховної Ради України даного скликання.

Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, вони не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп, та не можуть бути без згоди Верховної Ради України

притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Як відзначено у Рішенні Конституційного Суду України № 12–рп/2003 від 26.06.2003 р. (справа про гарантії депутатської недоторканності) 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. Затримання як тимчасовий запобіжний кримінально–процесуальний і як адміністративно–процесуальний заходи може бути застосоване до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

Повноваження народних депутатів України припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України. Повноваження народного депутата України припиняються достроково у разі: 1) складення повноважень за його особистою заявою; 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього; 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім; 4) припинення його громадянства або його виїзду на постійне проживання за межі України; 5) якщо протягом двадцяти днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, ці обставини ним не усунуто; 6) невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції; 7) його смерті.

Повноваження народного депутата України припиняються достроково також у разі дострокового припинення відповідно до Конституції України повноважень Верховної Ради України – в день відкриття першого засідання Верховної Ради України нового скликання.

Рішення про дострокове припинення повноважень народного депутата України у випадках, передбачених пунктами 1, 4 частини другої цієї статті, приймається Верховною Радою України, а у випадку, передбаченому пунктом 5 частини другої цієї статті, – судом.

У разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо народного депутата України, визнання народного депутата України недієздатним або безвісно відсутнім, його повноваження припиняються з дня набрання законної сили рішенням суду, а в разі смерті народного депутата України – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть.

У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Слід відмітити, що наведені конституційні приписи досить чітко конкретизують дострокове припинення повноважень народного депутата України.

Розглядаючи питання розвитку законодавчого регулювання статусу народного депутата України, зупинимось на аналізі основних нормативно–правових актів у цій сфері, прийнятих за часів незалежності України. Так, Закон України «Про статус народного депутата України» був прийнятий 17 листопада 1992 року. До 22 березня 2001 року до цього Закону було внесено 10 змін, а 22 березня 2001 року Закон було викладено у новій редакції. В подальшому до Закону було внесено 25 зміни.

Як засвідчив аналіз внесених змін до вказаного Закону до прийняття його у новій редакції, то вони стосувались таких питань стосовно статусу народного депутата, як щорічна відпустка, оплата праці, строк повноважень, дострокове припинення повноважень, здійснення повноважень, депутатський запит, об'єднання в депутатські групи (фракції), недоторканність народного депутата

України, надання народному депутату України службової жилої площі, відповідальність за неправомірні діяння стосовно парламентарія, соціальне забезпечення, виступи у ЗМІ тощо.

Нова редакція Закону «Про статус народного депутата України» в процесі прийняття неодноразово була ветована Президентом України. Врешті-решт вето було подолано та прийнято якісно нову редакцію Закону. Також варто відмітити, що зміни, які вносились до Закону після прийняття його у новій редакції, стосувались наступних питань: помічників-консультантів народних депутатів, забезпечення народних депутатів України жилими приміщеннями, їх соціального забезпечення, несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності тощо. Нещодавно внесені зміни до цього Закону були обумовлені поверненням до Конституції України 2004 року.

Нині статус народних депутатів України визначається значною кількістю законодавчих актів. Зокрема, ця сфера регулюється приписами Конституції України, законів України «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про комітети Верховної Ради України». Безумовно, що питання, пов'язані зі статусом парламентарія, врегульовано положеннями Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», приписами Кримінального кодексу України тощо.

Варто відмітити, що нині існує чимало проблемних питань стосовно статусу народного депутата України, про що красномовно свідчить чимала кількість законопроектів внесених на розгляд Верховної Ради України, спрямованих певною мірою на їх вирішення.

На необхідності вдосконалення законодавства про статус народного депутата України наголошували у своїх програмних документах окремі політичні партії, представлені у Верховній Раді України 7-го скликання. Зокрема, у передвиборних програмах містяться положення щодо: необхідності ухвалити закон, який дасть змогу відкликати народних депутатів (ВО «Батьківщина»); скасування недоторканності народних депутатів (Комуністична партія України, ВО «Батьківщина»); встановлення кримінальної відповідальності для тих, хто голосує за іншого депутата (ВО «Батьківщина»,

Політична партія «УДАР (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка»). Безумовно, що всі ці позиції заслуговують на розгляд та вирішення.

Стосовно пропозицій науковців щодо вдосконалення законодавства про статус народного депутата України, то вважаємо доречним висловити нашу позицію до окремих з них:

– доцільним вважаємо бачення стосовно того, що загальною тенденцією розвитку конституційноправового статусу народного депутата України в сучасних умовах повинно стати підвищення значення принципу професіоналізму в діяльності народних депутатів України;

– заслуговує на увагу пропозиція щодо потреби прийняття комплексного нормативного акта – Парламентського Кодексу України, в якому б детально розписувались усі аспекти діяльності Верховної Ради України та її органів, народних депутатів України як посадових осіб Верховної Ради України.

– сумнівною виглядає позиція стосовно того, що обсяг недоторканості українських парламентаріїв у її теперішньому вигляді не відповідає сучасним тенденціям розвитку парламентаризму в світі. На нашу думку, у даному випадку слід послуговуватись позицією Венеціанської Комісії, яка позитивно висловлюється щодо депутатської недоторканості в Україні. Нижче ми більш детально зупинимось на такому баченні;

– слід прислухатися й до пропозиції щодо запровадження положення про відповідальність членів парламенту за неналежне виконання їх обов'язків стосовно постійного підтримання зв'язку з виборцями.

Це стимулюватиме народних депутатів добросовісно виконувати свої обов'язки;

– цікавою вбачається пропозиція ввести в національне законодавство конституційний принцип, який безпосередньо вказує на юридичний характер депутатського мандата, – кожний член парламенту представляє націю (народ), і виконує (реалізує) свої функції (повноваження) без імперативного мандата;

– заслуговує того аби бути розглянутою й пропозиція щодо запровадження матеріальної відповідальності у формі відшкодування, а саме –

повної матеріальної відповідальності за втрату, пошкодження або знищення депутатом майна, яке надано йому в користування з метою забезпечення належного рівня реалізації його повноважень. До такого майна пропонується віднести: 1) обладнання сесійної зали та інших робочих приміщень Верховної Ради України; 2) майно, що надається в користування народному депутату України згідно із Законом України «Про статус народного депутата України».

Вдосконалення законодавства про статус народного депутата України вимагає не лише врахування вітчизняного досвіду, наукових розробок у цій сфері, але й важливе значення мають рекомендації, висловлені авторитетними міжнародними організаціями. Врахування таких рекомендацій сприятиме приведенню національного законодавства у відповідність до визначальних європейських стандартів. У попередніх наших дослідженнях ми вже зупинялись на аналізі даних питань [11, с. 7]. Разом із тим вважаємо не зайвим ще раз звернути увагу на таких рекомендаціях.

Так, Європейська Комісія за демократію через право (далі – Венеціанська Комісія) у Висновку № 230/2002 від 8 грудня 2003 р. (CDL–AD(2003)019) за результатами аналізу змісту трьох законопроектів про внесення змін до Конституції України зауважила, що прив'язування мандата народного депутата до членства у парламентській фракції або блоці загрожує незалежності депутатів і також може бути неконституційним <...>, беручи до уваги, що члени парламенту повинні представляти інтереси народу, а не їхніх партій. Венеціанська Комісія наполегливо рекомендувала забезпечити, щоб положення про народних депутатів не зв'язувало окремого депутата щодо членства у парламентській фракції або блоці у спосіб, що порушує його незалежний та вільний мандат.

У Резолюції 1549 (2007) «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 19 квітня 2007 р. Парламентська асамблея Ради Європи наголосила, що рекомендаціями Венеціанської Комісії 2004 р., подібні положення потрібно вилучити також із загального законодавства. Асамблея впевнена, що послідовна політична програма, відповідальне та віддане членство в партії, а також прискіпливий відбір партійних кандидатів є

ефективнішими інструментами заохочення партійної та фракційної дисципліни [11, с. 11].

У Консолідованому Висновку Венеціанської Комісії щодо проекту із запровадження конституційної реформи в Україні № 114/2000 від 11 липня 2001 р. (CDL–INF(2001)011) зазначено таке:

– згідно з чинною Конституцією, статус народного депутата базується на усталених традиціях та принципах вільного плюралістичного демократичного суспільства. Поміж іншого, цей статус пов'язаний: а) з принципом представлення інтересів людей та всієї нації в цілому, а не якоїсь її частини, конкретної групи людей або окремої території країни; б) зі свободою волевиявлення та її реалізацією членом парламенту (неімперативний мандат);

– виконуючи свої обов'язки та зобов'язання, народний депутат, який зв'язаний лише своєю присягою, має право діяти за своїми власними переконаннями і не може бути притягнений до відповідальності за те, яким чином він голосує, і за висловлені ним у парламенті та його органах заяви і думки;

– статус депутата також передбачає неможливість притягнення його до кримінальної відповідальності чи арешту (недоторканність) (частини друга та третя статті 80 Конституції). Це зміцнює та підтверджує його незалежність від виконавчої влади;

– якщо питання належності депутата до парламентської фракції або блоку є відмінним від питання дотримання дисципліни у фракції чи блоці у конкретних випадках, свобода мандату означає право депутата діяти за своїми переконаннями. Депутат може бути виключений з фракції чи блоку або самостійно вийти з них, проте такі виключення або вихід не повинні позбавляти депутата його мандату. Не применшуючи важливість парламентських фракцій та їхньої здатності забезпечувати стабільність та ефективність, членство у парламентській фракції або блоці не має тієї ваги, яку має статус депутата, обраного народом. Ця різниця має вирішальне значення для парламенту, який представляє народ і, де депутати працюють, відповідно до своїх переконань та присяги. Різниця між членством у парламентській фракції або блоці, з одного

боку, та парламентським мандатом, з іншого, також є принципово важливим для забезпечення внутрішньої демократії у парламентських фракціях та блоках, оскільки вони є останньою інстанцією у захисті свободи депутатського мандата та фракцій, які перебувають у складі меншості, від значного тиску з боку фракцій або блоків, що складають більшість, а отже зменшують можливість виникнення суперечок між депутатом та його фракцією.

Також слід зупинитись на Рекомендації 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи (Функціонування демократичних інституцій в Україні) від 4 жовтня 2010 р., в якій наголошується, що єдиний шлях, яким можна забезпечити довготривалу політичну стабільність, є конституційні зміни, які встановлять чіткий розподіл влад, а також запровадять належну систему стримувань і противаг між та всередині виконавчої, законодавчої та судової гілок влади.

Безумовно, що врахування позицій авторитетних міжнародних установ має важливе значення для побудови в Україні цілком злагодженого державного механізму.

Аналізуючи роль та місце парламентарія в системі відповідального представницького правління, доцільно враховувати методологічний потенціал комунікативної версії суспільства (відомої як теорія аутопойєзису) видатного німецького вченого-соціолога Н. Лумана, яка, зокрема, розглядає парламентаризм як систему, що здатна самовідтворюватися [17], та теорії політичного дискурсу Ю. Габермаса, Дж. Роулза і К. Шмітта, котрі розглядали парламент як центр публічної влади, де здійснюється комунікація громадянського суспільства та виробляються рішення, обов'язкові для виконавчої влади [29]. У межах цих методологічних підходів парламентарій природно постає як ключова фігура, яка забезпечує – через сукупну дію всього депутатського корпусу, – що є певною «проекцією» нації в парламенті, аутопойєзис самого парламентаризму, системну комунікацію громадянського суспільства та держави, а також ініціювання прийняття рішень, обов'язкових для виконавчої влади, їх прийняття та контроль над їх реалізацією.

Ключовим аспектом, що дає змогу адекватно оцінити роль і місце парламентарія в суспільстві та в державі, є публічно-владний аспект. Саме він дає змогу виявити структурне місце парламентарія в системі публічної влади як її носія, концентруючи увагу на мережі багатоманітних публічно-владних відносин, у які він вступає, будучи представником нації в парламенті. Публічно-владний розріз діяльності парламентарія, своєю чергою, зумовлює можливість застосування до нього заходів юридичної відповідальності – саме як до суб'єкта публічного права та носія функцій публічної влади – у разі порушення членом парламенту відповідних правових приписів.

На нашу думку, чіткішому розумінню ролі парламентарія в суспільстві, державі та парламенті слугує виявлення його характерних властивостей як суб'єктів публічного права. Скориставшись загальноживаною в юридичній літературі класифікацією суб'єктів права з їх поділом на суб'єктів публічного та приватного права, парламентарія слід віднести саме до суб'єктів публічного права. Нагадаємо, що до суб'єктів публічного права належать особи (як фізичні, так і юридичні), створені, призначені або обрані в установленому нормами публічного права порядку, метою діяльності та спрямованістю волі яких є вираження та забезпечення публічного інтересу, які мають компетенцію для створення норм права та (або) участі в публічно-правових відносинах [26].

Специфіка парламентарія як суб'єкта публічного права полягає у способі набуття ним публічно-владних повноважень: на відміну від створення органу або призначення посадової особи, парламентарій набуває повноважень у результаті обрання народом, у виняткових (порівняно нечисленних) випадках – у результаті застосування іншого способу рекрутування до складу парламенту (призначення, у силу спадковості тощо), при цьому пріоритетним, відповідно до усталеної конституційно-правової практики, є всенародне обрання, що й зумовлює народне представництво парламенту як органу державної влади.

На відміну від більшості інших суб'єктів публічного права член парламенту є особою, наділеною в силу конституційних приписів абсолютним або відносним правовим імунітетом. Такий імунітет має характер конституційного (оскільки фіксується безпосередньо на рівні положень

конституції конкретної держави) та може бути співставним із імунітетом інших суб'єктів публічного права (президентів, суддів тощо). Наділення парламентарія імунітетом зумовлює особливості застосування до нього заходів юридичної відповідальності та особливу процедуру притягнення до такої відповідальності.

Для аналізу специфіки інституту парламентарія як суб'єкта публічного права і суб'єкта юридичної відповідальності доцільне застосування апробованих в юридичній науці підходів, що передбачають виокремлення цільових, компетенційних, гарантувальних компонентів його діяльності. Цільовий компонент зумовлює суспільно корисну сферу діяльності парламентарія і включає в себе положення щодо принципів парламентської діяльності, функції, форми і методи депутатської діяльності; компетенційний блок охоплює правові норми, які регулюють повноваження парламентарія у тій чи тій сфері його діяльності та порядок їх реалізації; гарантійний блок скерований на забезпечення реалізації парламентарієм суб'єктивних прав та обов'язків, забезпечення законності в його діяльності. В структурі гарантійного блоку містяться правові норми, що опосередковують процедури застосування до парламентарія заходів юридичної відповідальності. [30, с. 87]. Цільові, компетенційні та гарантувальні елементи тісно взаємодіють у структурі діяльності парламентарія, різною мірою впливаючи на інституціоналізацію його юридичної відповідальності.

Теоретико-правовий підхід до осмислення ролі і місця народного депутата в суспільстві охоплює з'ясування системного та функціонального аналізу інститут парламентарія, дослідження природи парламенту і парламентаризму, а також самого інституту народного представництва як політико-правової категорії [19]. Відтак такий підхід об'єктивно сприяє поглибленому дослідженню взаємообумовленості парламентарія та парламентаризму, за якої, зокрема, парламентарій зберігає свій автономний статус, ідентичність та сприяє збереженню й розвитку такої системної цілісності, як парламент.

1.2. Змістовне наповнення і термінологічна визначеність статусу народного депутата України

Повноваження народного депутата посідають визначальне місце в переліку елементів правового статусу народного депутата України. За своїм змістом вони становлять сукупність прав й обов'язків депутата, а за формою представлені як нормативно визначена конструкція, що характеризується цілісністю та єдністю. А. Шайо при з'ясуванні значення повноважень парламентарія надає цьому елементу правового статусу виняткове місце і вважає, що: «права депутата насправді існують для того, щоб депутатський корпус міг функціонувати». Нудненко Л.А. називає депутатські повноваження ядром конституційно-правового статусу депутата. Смірнов А.А. зазначає, що «депутати наділені такими обов'язками й правами, котрі дозволяють їм успішно вирішувати питання» різного роду. Наведені підходи фактично констатують, що повноваження парламентарія є центральним елементом його правового статусу і з цим можемо погодитись.

У сучасній вітчизняній теорії конституційного права депутат (від латин. *deputatus* – визначений) визначається як – повноважний та відповідальний представник народу у парламенті країни чи виборців свого виборчого округу та населення регіону у відповідних місцевих Радах депутатів. Депутат покликаний виражати й захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функції представницького органу. В Україні його правове положення регламентується Конституцією України, а також спеціальним Законом України про статус народних депутатів. У цих документах визначені повноваження депутата і взаємовідносини з виборцями, державними органами, громадськими організаціями. Депутат бере участь у розв'язанні проблем державного, господарського й соціально-культурного життя країни, працюючи над розробленням і прийняттям відповідних законів, постанов. Йому гарантується депутатська недоторканність.

Народний депутат – повноважний та відповідальний представник народу в парламенті країни або представник територіальної громади чи населення регіону – у відповідній місцевій раді [21].

Статус народного депутата і порядок здійснення ним своїх депутатських повноважень визначається насамперед Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата» в редакції від 6 грудня 2012 р. з наступними змінами і доповненнями, Регламентом Верховної Ради України (із змінами та доповненнями), Законом України «Про вибори народного депутата України» та іншими нормативно-правовими актами. Їх норми утворюють комплексний політико-правовий інститут – інститут народного депутата.

Поняття конституційно-правового статусу народного депутата пов'язують, зокрема, із сукупністю його прав та привілеїв або ж із сукупністю його прав, обов'язків і відповідальністю [22, с. 31]

Найбільш повною видається структура конституційно-правового статусу народного депутата України, яку складають такі елементи, як: політико-правова природа депутатського мандата; підстави виникнення і припинення дії депутатського мандата; права і обов'язки народного депутата України; форми роботи народного депутата; гарантії здійснення депутатських повноважень; відповідальність народного депутата України [23, с. 5].

Отже, статус народного депутата України – це правове становище повноважного представника народу, яке визначається політико-правовою природою депутатського мандата; підставами його виникнення і терміном дії, припиненням дії депутатського мандата; правами і обов'язками народного депутата України; формами та гарантіями здійснення депутатських повноважень; відповідальністю народного депутата.

Політична природа мандата народного депутата України полягає в його представницькому характері [24, с. 57]

Народний депутат України є повноважним представником Українського народу – носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні – у Верховній Раді. Народ делегує владні повноваження своїм представникам, які покликані

реалізувати народний суверенітет. Народне представництво є однією із визначальних рис статусу народного депутата.

Відповідно до свого конституційно-правового становища народний депутат як особа, обрана народом України чи його частиною, представляє його в органі державної влади та уповноважена ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати визначені законодавством повноваження, захищати інтереси суспільства, виборців. Парламентарі реалізуючи інтереси і волю народу чи його частини, трансформують її в загальнодержавну волю. Таким чином, вони забезпечують зв'язок народу з представницьким органом – органом державної влади, а отже, забезпечують вплив народу на державні справи.

Водночас народний депутат відповідно до Закону «Про статус народного депутата України» (частина третя ст. 7) є відповідальним за свою депутатську діяльність перед Українським народом, як уповноважений ним представник у Верховній Раді України. Це питання є особливо актуальним в умовах обрання народних депутатів України на засадах пропорційної виборчої системи та впливом такого способу формування Верховної Ради на конституційно-правовий статус парламентаріїв. Як вважають спеціалісти, ця система виборів порівняно з мажоритарною та змішаною поряд з широким колом переваг має й ряд недоліків, одним із яких є відсутність визначеної відповідальності народного депутата, окрім політичної. А тому очевидною є потреба створення механізмів забезпечення контролю Українського народу над діяльністю своїх обранців [23, с.12].

Народний депутат України зобов'язаний:

- 1) дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави;
- 2) додержуватися вимог Конституції та законів України, додержуватися присяги народного депутата України;
- 3) бути присутнім і особисто брати участь у засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано;
- 4) особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються Верховною Радою України та її органами;

5) виконувати доручення Верховної Ради України, відповідного комітету, фракції, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України, до складу яких його обрано;

6) інформувати Верховну Раду України та її органи, до складу яких його обрано, про виконання доручень Верховної Ради України та її органів;

7) додержуватись вимог трудової дисципліни і норм депутатської етики;

8) представляти інтереси фракції в комітеті, тимчасовій спеціальній або тимчасовій слідчій комісії, до складу яких його обрано;

9) як член комітету, тимчасової спеціальної або тимчасової слідчої комісії: бути присутнім на засіданнях та брати участь у їх роботі; додержуватися порядку та норм депутатської етики; виконувати доручення комітету, підкомітету, тимчасової спеціальної чи тимчасової слідчої комісії, визначені їх рішеннями;

10) завчасно повідомляти про неможливість бути присутнім на засіданні Верховної Ради України чи її органів керівників цих органів;

11) постійно підтримувати зв'язки з виборцями, вивчати громадську думку, потреби і запити населення;

12) інформувати виборців про свою депутатську діяльність через засоби масової інформації і на зборах виборців періодично, але і не рідше двох разів на рік;

13) розглядати звернення виборців;

14) проводити особистий прийом громадян тощо.

Чинне законодавство передбачає систему гарантій, які покликані забезпечити ефективність діяльності народного депутата України. До них належать: неприпустимість свавільного обмеження депутатських повноважень, депутатська недоторканність (депутатський імунітет), створення належних умов для виконання депутатських повноважень, забезпечення інформаційними матеріалами та юридичною допомогою, право на використання засобів масової інформації й технічних засобів, право мати до тридцяти одного помічника-консультанта, забезпечення народних депутатів жилими приміщеннями, щомісячне відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням депутатських

повноважень, право на першочергове поселення в готелі, право на безоплатний проїзд, звільнення від призову на військову службу або збори, державне страхування народного депутата, фінансове, медичне та соціально-побутове забезпечення, право народного депутата після закінчення строку його повноважень на попередню роботу (посаду) тощо [25, с.288].

Народному депутату України гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований. Притягнення до кримінальної відповідальності, як стадія кримінального переслідування, починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину, є винесення постанови про обвинувачення. Саме тому в разі наявності достатніх підстав стосовно народного депутата кримінальна справа може бути порушена, однак він не може бути затриманий та заарештований, а також йому не може бути висунуто обвинувачення до отримання згоди парламенту на притягнення його до кримінальної відповідальності. 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 [25, с.290].

Разом з тим народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України.

Цей перелік щодо форм діяльності народного депутата України не є вичерпним оскільки народні депутати України наділені значним обсягом повноважень реалізація яких пов'язана з діяльністю депутата поза межами парламенту і які спрямовані на забезпечення діяльності депутата серед

виборців. Відповідні повноваження об'єднуються в окремі групи і становлять зміст інших форм діяльності парламентарія, що не мають належного відображення в тексті закону.

РОЗДІЛ 2. СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНИЙ СТАТУС НАРОДНОГО ДЕПУТАТА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА

2.1. Здійснення повноважень народним депутатом на постійній основі як принцип статусу народного депутата України

Згідно Закону України «Про статус народного депутата» [12], це не стосується цивільної, адміністративної чи кримінальної відповідальності народних депутатів України, які мають державний імунітет. Вони: здійснюють свої повноваження на постійній основі; не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку; у разі порушення вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності у двадцяти денний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Юридична відповідальність народного депутата України настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов'язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з іншого боку, як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо. Вона виникає та реалізується лише на основі та в межах норм права і визначається санкціями правових норм, здійснюється у спеціальних процесуальних формах, з дотриманням як національного (внутрішньодержавного) права, так і міжнародних норм.

Професійна відповідальність народного депутата України детермінується повноваженнями, якими наділений будь який суб'єкт діяльності. Тому не випадково, як відзначає П. Друкер, «в політичному словнику немає такого терміну «відповідальність», а є термін “відповідальність і повноваження» [14].

Під повноваженнями розуміють органічне право використовувати ресурси організації і направляти зусилля її співробітників на виконання певних завдань. Важливим є те, що повноваження делегуються посаді, а не індивіду, який займає її в даний момент. Коли особа змінює роботу, вона втрачає повноваження старої посади та отримує повноваження нової.

Народний депутат України обирається відповідно до Закону України «Про вибори народних депутатів України» [14] і є представником Українського народу у ВРУ й уповноважений ним протягом терміну депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією України та законами України відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 р., зі змінами і доповненнями [12].

Для виконання обов'язків, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень, та роботи з виборцями, депутат наділений широким спектром повноважень згідно ст. 15-17 Закону України «Про статус народного депутата України», серед іншого – це робота в парламентській фракції, яку депутат має виконувати професійно, тобто, бути підготовленим до такого виду трудової діяльності.

Професійна відповідальність обов'язково передбачає: підзвітність; прийняття оцінки компетентного органу; понесення, у разі негативної оцінки, відповідного покарання.

Таким покаранням для народного депутата України може бути притягнення його до адміністративної відповідальності шляхом складання протоколу про адміністративне правопорушення, за винятком притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт (рішення Конституційного суду України). На притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді адміністративного арешту, громадських чи виправних робіт, також потрібна згода ВРУ.

У решті випадків у цивільних, господарських, кримінальних справах, що стосуються особисто народного депутата, має такий самий правовий статус як пересічний громадянин, за винятком примусового його приводу до суду, у разі нез'явлення його в судове засідання без поважних причин за судовою повісткою. Народний депутат може бути відповідачем у суді за цивільними справами, господарськими справами. Кожен може припинити неправомірне посягання народного депутата щодо майна життя та здоров'я, честі та гідності, його чи інших громадян.

Відповідальність народного депутата України: завжди пов'язана з нормами його діяльності і може бути введена тільки там, де вони існують; вводиться там, де існують норми, які переважно мають раціональний характер та тенденцію змінюватися під зовнішнім впливом; характеризується каузальним зв'язком, який трактується як діяльністю, так і бездіяльністю, внаслідок якої відбуваються зміни у зовнішньому світі; залежить від наявності належного контролю за його діяльністю; частково передбачає наслідки дій контролюючих органів (суспільства, громади, політичної партії, парламентської фракції тощо); має відповідні рівні (наприклад, необережність, необачність, недбалість, зневага правилами, халатність, безконтрольність, обман, згубність тощо); завжди має ретроспективну оцінку щодо факту порушення норми.

У цілому, соціальна відповідальність парламентаря, яка об'єднує всі попередні види відповідальності, являє собою вираз його цілісності, єдності свободи та вчинку; є однією з найважливіших якостей; характеризує здатність до самоконтролю, саморегуляції, самообмеження у своїх діях; потребує дисциплінованості; характеризується наявністю правових норм та специфічних професійних норм (повноважень, компетентностей), регулюючих поведінку суб'єкта парламентської діяльності.

Проте, як показують наші спостереження за діяльністю ВРУ, народні депутати України системно порушують депутатську дисципліну: середній показник відсутності народних депутатів ВРУ VIII скликання протягом першої сесії становив 88 осіб (21 %), протягом другої сесії – 25 %. Такі результати відвідування сесійних засідань ВРУ свідчать про пряме порушення народними

депутатами вимог Закону України «Про статус народного депутата України» [12].

Зокрема: п. 3, яким передбачено «бути присутнім та особисто брати участь у засіданнях ВРУ та її органів, до складу яких його обрано»; п. 4. – «особисто брати участь у голосуванні з питань, що розглядаються ВРУ та її органами»; п. 7. – «додержуватись вимог трудової дисципліни та норм депутатської етики».

Таблиця 2.1

Чинники фракційної стабільності парламенту

Зовнішні чинники	Внутрішні чинники
внутрішнє законодавство (Конституція, регламент парламенту, профільні закони)	згуртованість депутатів у фракції навколо основних ідей
регулюється діяльність парламенту, політичних партій, політичної опозиції, громадянського суспільств	характеризується політичною культурою нації, авторитетністю лідерів парламентських партій (фракцій)

Як видно з таблиці 2.1 до зовнішніх чинників фракційної стабільності парламенту нами віднесено внутрішнє законодавство держави, яким регулюється діяльність парламенту, політичних партій, політичної опозиції, громадянського суспільства; до внутрішніх – політична культура нації, авторитетність лідерів парламентських партій (фракцій). Тобто зовнішні чинники залежать від політико-правових особливостей гармонізації чинного законодавства у системі «парламентська фракція – коаліція – опозиція – парламенське лідерство», а внутрішні чинники – від організаційних методів та ресурсних інструментів фракційної діяльності, зумовлених культурою, традиціями, авторитетністю.

Зазначимо, що в Україні зовнішні чинники фракційної стабільності ВРУ регулюються Конституцією України [1], законами України «Про Регламент Верховної Ради України» [2], «Про політичні партії» [3], «Про об'єднання

громадян» [4], «Про вибори народних депутатів», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо фінансування діяльності політичних партій» [5] тощо.

Так, згідно ст. 36. Конституції України «Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей» [1].

Партійна складова у функціонуванні політичних фракцій та парламенту є визначальною, адже парламентська партія постійно виборює право на представлення інтересів виборців у парламенті та підпорядковує свою партійну лінію парламентській діяльності, яку пов'язує з реалізацію власної програми. Первинною умовою реалізації таких програм є перемога політичної партії на парламентських виборах.

Зв'язок між інститутами виборів та політичного представництва є основою виборного представництва, в якій гармонійно поєднано обидва ці інститути. Відтак і різні системи відбору представників (мажоритарна, пропорційна чи змішана, з декількома десятками модифікацій) спрямовуються на забезпечення ефективного функціонування системи представницької демократії. Кожній моделі властиві як позитивні якості, так і недоліки. Пропорційна система (з різновидами у вигляді систем з жорсткими списками та з гнучкими списками) відзначається сильною партійнополітичною складовою та меншою часткою «втрачених голосів», але натомість значною мірою нівелює особистісний фактор.

За мажоритарної системи виборів акцент уваги переноситься на особистості, за рахунок чого деякою мірою зменшується партійно-політична складова.

Незаперечним є той факт, що депутатські фракції мають бути сформовані і затверджені на першому засіданні парламенту. Так, відповідно до ст. 16

Регламенту ВРУ від 19 вересня 2008 року [17], яка визначає послідовність розгляду питань на першій сесії новообраної Верховної Ради, питання про формування та реєстрацію депутатських фракцій знаходиться під номером 9, тобто, ще до вирішення питань про обрання Голови ВРУ та обрання Першого заступника та заступника Голови ВРУ та інших.

При розгляді питання про особливості діяльності депутатських фракцій у ВРУ, як одного з елементів їх конституційно-правового статусу, важливим є визначення напрямів та правових засад діяльності, а також прав та обов'язків як депутатських фракцій у цілому, так і кожного члена депутатської фракції окремо, у тому числі позитивні сторони об'єднання депутатів у фракції або депутатські групи.

У цьому, на наш погляд, полягає особливість діяльності депутатських фракцій, яку ми розглядаємо як певні права та обов'язки діяти, вирішуючи коло справ, визначених їх компетенцією. Вважаємо, що таке коло справ, а відповідно, і зміст прав та обов'язків, мають бути більш чітко визначені чинним законодавством: у Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» має бути запроваджена окрема стаття щодо визначення повноважень депутатських фракцій та статусу члена фракції, а також вимоги, які перешкоджають руйнуванню парламентської фракції протягом законодавчо визначення терміну функціонування парламенту. Для цього, важливими чинниками мають стати сталий розвиток громадянського суспільства, політична культура громадян та політичних партій, діяльність яких має ґрунтуватись на ідеях національного відродження та незалежності Української держави [33].

Третя складова моделі забезпечення фракційної стабільності парламенту – ресурсний механізм державного управління, який розглядається нами як складний механізм, який включає, відповідно, кадрову, фінансову та інформаційну складові.

Кадровий механізм державного управління забезпеченням фракційної стабільності парламенту передбачає формування активної позиції депутатів у виробленні ними державної політики й системної професійної підготовленості до роботи в умовах постійних змін, дискусій, конфліктів, криз; фінансовий –

забезпечення прозорого фінансування не лише парламентських партій, а й конкретних народних депутатів (особливо – депутатів-мажоритарників); інформаційний – використання інноваційних технологій в роботі парламентарія і фракції, зокрема ІТ, ІКТ тощо.

Розглядаючи активність позиції народних депутатів, як одну з характеристик кадрового механізму у забезпеченні фракційної стабільності парламенту, зазначаємо, що в Україні протягом років незалежності відбулося становлення багатопартійності: від однієї партії монополіста на владу (КПРС/КПУ) до «партії влади»; від єдиної ідеології, яка виконувала державницько-охоронні функції, до безлічі нових концепцій, теорій, програм, які претендують на істинність у політико-правовій діяльності держави. Так, станом на кінець 2015 року в Україні налічувалось 316 політичних партій; на червень 2016 р. – 344; на березень 2017 р. – 406. Цей перелік продовжує зростати.

Відповідальність депутата інтерпретується як негативне ставлення держави й виборців до депутата, який порушив норми діяльності відповідного представницького органу влади, що виражається у застосуванні до винного депутата встановлених державою санкцій.

Така відповідальність може бути як правовою, так і позаправовою. Правовою є відповідальність депутата, коли санкції за порушення певних правових норм визначаються так само нормами права. Позаправовою є така відповідальність, коли санкції передбачаються в інших соціальних нормах, що не мають для депутата правового значення.

До позаправових видів відповідальності народних депутатів належать заходи, що застосовуються до них у разі порушення партійної чи фракційної дисципліни, а також відповідальність морального характеру. У зв'язку з посиленням партійних засад у діяльності народних депутатів питома вага корпоративних норм, що передбачають корпоративну (позаправову) відповідальність депутата, поступово зростає. Водночас передбачаються і заходи за порушення правил депутатської етики, що мають моральний вимір.

Із правової точки зору, найбільш істотною та обтяжливою за соціальними (негативними) наслідками для депутата, звичайно ж, є юридична відповідальність. Вона досить ретельно регулюється законодавством і являє собою різновид конституційно-правової відповідальності. Тобто за галузевою приналежністю заходи такої відповідності вміщуються безпосередньо в Конституції або в галузево пов'язаних із нею правових актах конституційно-правового характеру.

Слід відзначити, що питання правового регулювання правових механізмів відповідальності депутатів за неналежне виконання своїх функцій і дотримання норм депутатської поведінки, з якими пов'язані питання реалізації їхніх прав та обов'язків, посідають важливе місце у структурі парламентського законодавства.

У зв'язку з підвищенням вимогливості виборців до своїх представників проблема створення ефективно діючих представницьких органів влади нерідко тлумачиться як проблема забезпечення дієвих механізмів відповідальності депутатів. Це набуває особливої значущості та актуальності у процесі державотворення, підвищення вагомості колегіальних представницьких засад у здійсненні законодавчої влади.

За радянських часів існував інститут відкликання депутатів, який, щоправда, був слабо реалізованим на практиці з різних причин, у тому числі й суто правового характеру.

В незалежній Україні відбулася поступова заміна імперативного (партійного) мандата, особливо після прийняття в 1996 році Конституції України. Такі зміни спричинили неоднозначне ставлення депутатів і громадян до нових умов депутатської діяльності та призвели до зниження рівня відповідальності депутатського корпусу. В ході конституційної реформи 2004 року імперативний мандат було частково відновлено, але це втілилося лише у правовій відповідальності депутата перед політичною силою, за списком якої він був обраний. Після Революції Гідності 2014 року відбулося повернення до норми Конституції щодо дострокового припинення повноважень парламентаря

в разі його невходження до складу фракції політичної партії, за списком якої він був обраний, або його виходу зі складу такої фракції.

Загальні засади депутатської відповідальності визначені Конституцією України та конкретизовані у відповідних законах. Передусім нагадаємо, що депутат не відповідає за виступи на пленарних засіданнях відповідної ради та її органів, за винятком відповідальності за образу чи наклеп (частина 2 статті 80 Конституції України). Водночас окремі питання відповідальності депутата вирішуються й на рівні Регламенту Верховної Ради України (Глава 9).

Найбільш істотною є відповідальність, коли депутатські повноваження припиняються достроково. Разом із тим, інститут такого припинення повноважень не повністю має вимір відповідальності.

2.2. Статус народного депутата

Упродовж останніх 20-ти років вітчизняний політик, як правило напередодні виборчої кампанії, нав'язує українському суспільству думку про необхідність скасування депутатського імунітету. При цьому лунають різні аргументи на користь такої ідеї, в тому числі, що саме це політичне рішення дозволить притягати народного обранця до кримінальної відповідальності на загальних засадах, незалежно від його фракційної належності та перебування у парламентській більшості (коаліції) чи парламентській меншості (опозиції). Дещо штучна абсолютизація самої ідеї позбутися депутатського імунітету робить другорядними важливі проблеми формування в Україні сучасної політичної системи, виборчого процесу, політичної культури, незалежних правоохоронних органів, судової влади тощо.

Натепер серед вітчизняних науковців існує два різних бачення щодо подальшої долі депутатського імунітету. Дехто схиляється до повного скасування депутатського імунітету, а переважна частина вчених – до його суттєвого обмеження.

Разом з тим, аналізуючи сучасну правову дійсність та політико-правові процеси в нашій державі, М.В. Костицький констатував відсутність чіткого розуміння на рівні громадської свідомості змісту та меж депутатської недоторканності [12]. Видається, що таке оціночне судження може бути гіпотетично прийнятним і стосовно громадськополітичних діячів, які заради своєї популярності ігнорують існуючі наукові здобутки, а також застереження експертів і політологів щодо цього питання, сприяючи тим самим формуванню дещо хибного уявлення щодо соціально-політичного призначення інституту депутатської недоторканності.

Традиційно тема депутатських привілеїв актуалізується в Україні напередодні президентської чи парламентської виборчих кампаній і пропагується у вітчизняному публічному дискурсі під різним кутом зору. При цьому прихильники протилежних точок зору (повного скасування депутатського імунітету чи його суттєвого обмеження) знаходять ті чи інші аргументи на підтримку своєї позиції.

Так, у преамбулі угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» зазначено: «Ми забезпечимо рівність усіх посадових осіб держави перед законом, обмежимо всі види імунітетів від кримінального переслідування ..., ми скасуємо депутатську недоторканність та будемо нести повну відповідальність за свої дії перед Українським народом» [3].

Передусім варто зробити короткий історичний екскурс щодо періодичності закидання українському суспільству ідеї про необхідність скасування депутатського імунітету та появи цього питання у порядку денному законодавця.

Першим про необхідність зняття депутатської недоторканності заговорив ще другий Президент України Л.Д. Кучма. Це питання було одним із пунктів його передвиборчої кампанії у 1999 році.

Як відомо, серед питань проведеного у 2000 році всеукраїнського референдуму було і питання скасування депутатського імунітету. За підсумками цього референдуму Центральною виборчою комісією повідомлено, що більшість виборців (89 %) проголосували за його скасування [4]. Проте

Європейська спільнота у квітні 2000 року сприйняла Всеукраїнський референдум, яким пропонувалося визначитися стосовно скасування депутатської недоторканності, як загрозу парламентаризму. Цей референдум викликав негативну реакцію ПАРЄ, яка навіть порушувала питання про виключення України зі свого складу. У резолюції від 4 квітня 2000 року Парламентська Асамблея Ради Європи наголосила на особливому значенні депутатської недоторканності для нових демократій – країн, які перебувають на початковому етапі конституційного будівництва, до того ж в умовах, коли не завершено процес формування незалежної судової влади [5].

Певне занепокоєння перспективою подальшого повного скасування депутатського імунітету висловила і Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія). У висновку, затвердженому на її 44-му пленарному засіданні 13 – 14 жовтня 2000 року, зазначалося, що «існують західні демократії, особливо в межах правової системи звичаєвого права, які не визнають принципу абсолютного імунітету членів парламенту від арешту та затримання, а тільки передбачають імунітет щодо заяв, зроблених у парламенті. В той же час, у цих країнах історично досить давно склалася традиція, за якою свавільний арешт опозиційних політиків є немислимим. Це не збігається з ситуацією в Україні, де демократія є досить молодою та де опозиційні політики висловлюють побоювання щодо їх арешту, якщо вони не будуть захищені цим положенням Конституції України. Це, звичайно, є ситуація, коли свобода думки та волевиявлення парламентаріїв може бути поставлена під загрозу» [6].

Незважаючи на ці застереження, питання щодо перегляду депутатського імунітету після 2000 року неодноразово порушувалося в українському парламенті різними суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Зокрема, Конституційний Суд України наголошував, що пропоновані відповідними законопроектами зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000,

від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015). Жоден із цих законопроектів не пройшов повної законодавчої процедури через брак політичної волі.

Наразі подібні проекти законів опинилися у порядку денному українського парламенту поточного скликання.

Так, законопроект за реєстр. № 6773 «Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)» було внесено групою з більш ніж 150 народних депутатів з різних політичних таборів 19 липня 2017 року. Передбачено, що у разі його прийняття як закону він набере чинності відразу після опублікування. За його включення до порядку денного і направлення до Конституційного Суду України проголосували 328 народних депутатів.

Законопроект за реєстр. № 7203 «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» був внесений 17 жовтня 2017 року Президентом України П. Порошенком як невідкладний, що вимагає його позачергового розгляду парламентом. При цьому у пояснювальній записці до нього наголошено, що «питання вдосконалення інституту суддівської недоторканності на сьогодні врегульовано Конституцією України (зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»). Питання ж щодо скасування недоторканності народних депутатів України й досі залишається невирішеним і за час, що минув з 16 січня 2015 року – дня внесення на розгляд парламенту законопроекту (реєстр. № 1776), не втратило актуальності. Суспільна думка з цього приводу й зараз свідчить, що гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є невиправданими та по суті перетворилися у гарантії безкарності. На цьому наголошувалося і в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році».

Як вбачається з пояснювальної записки до зазначеного законопроекту, позиція глави держави ґрунтується на суспільній думці, що сформована на основі відповідного рівня свідомості громадськості, внаслідок чого запропоновано концептуально хибний спосіб розв'язання проблеми, що не враховує вітчизняних наукових здобутків, а також застереження експертів, про які йтиметься далі.

У разі прийняття ініціативи у версії глави держави, цей Закон набере чинності з 1 січня 2020 року. За включення до порядку денного сесії і направлення до Конституційного Суду України законопроекту № 7203 віддали свої голоси 336 народних обранців, що є проявом наявності політичної волі цілком достатньої кількості парламентаріїв для ухвалення остаточного рішення.

Згідно з інформацією, що розміщена на веб-сайті Верховної Ради України [7], президентський законопроект з 20 вересня 2018 року перебуває на доопрацюванні в профільному комітеті у зв'язку із застереженнями, що містяться у Висновку Конституційного Суду України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018.

Зокрема, Постановою Верховної Ради України від 20.09.2018 р. № 2557-VIII Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя доручено опрацювати пропозиції та поправки до законопроекту та організувати надання народним депутатам України документів, передбачених частиною третьою статті 150 Регламенту Верховної Ради України, у період до 21 листопада 2018 року. Ця дата давно минула, а через невиконання цього доручення подальша процедура розгляду зазначеного законопроекту та його остаточного ухвалення не може відбутися. У такий спосіб реалізацію публічного зобов'язання щодо скасування необмеженого депутатського імунітету пригальмовано на рівні парламентського комітету, чим позбавлено виборця можливості переконатися у щирості продемонстрованих політиками намірів.

Разом з тим, судячи з кількості голосів на підтримку цих законопроектів, народні обранці, нехтуючи аргументами проти такої ініціативи, виявилися готовими до такого радикального кроку, незважаючи на настання тих

закономірних наслідків в українських реаліях, від яких застерігали ПАРЄ та Венеціанська Комісія. Фактично йдеться про пошук належного балансу між двома по суті суперечливими суспільними інтересами – гарантування незалежності парламенту від інших гілок влади та запобігання зловживанню парламентським імунітетом.

Отже, аби уникнути чергової законодавчої помилки, хочеться сподіватися, що наступні голосування з цього питання відбуватимуться з повною відповідальністю кожного народного депутата України як державного діяча та усвідомлення наслідків такого політичного рішення.

Депутатській недоторканності як органічній складовій конституційно-правового статусу парламентарія присвячено багато вітчизняних досліджень, де обґрунтовується необхідність наявності обох елементів депутатської недоторканності – індемнітету та імунітету, що зумовлені розвитком парламентаризму.

Завдяки вітчизняним дослідженням розроблено фундаментальні теоретико-правові засади конституційного статусу народного депутата України та з'ясовано особливості національного інституту депутатської недоторканності, порівняно з конституційними практиками інших країн, у тому числі й сталих демократій. При цьому жоден вчений-конституціоналіст не зробив категоричного висновку про необхідність скасування депутатського імунітету на сучасному етапі державотворення.

Разом з тим, у контексті суворості законності та невідворотності покарання за скоєне Ю.О. Фрицький схиляється до доцільності зняття депутатського імунітету і зазначає: «...Оскільки на сучасному етапі демократизації держави, суспільства, органів державної влади, на жаль, побажання політиків не збігаються з їхніми справами, спостерігається падіння довіри народу до всіх інститутів влади, політичних партій і блоків, які захищають і вирішують у стінах парламенту, органах виконавчої та судової влади перш за все власні, особисті, а не загальнодержавні інтереси, що пояснюється зрощенням великого капіталу безпосередньо через його представників із законодавчою, виконавчою і судовою владою. Єдиним виходом з цього становища є застосування заходів

безпосередньої відповідальності всіх без винятку посадових осіб, починаючи з Президента України, за свою діяльність, що повинно відобразитися у знятті депутатської недоторканності з депутатів усіх рівнів і державних службовців, починаючи з Прем'єр-міністра та міністрів, суддів усіх рівнів на підставі рівності всіх без винятку перед законом та основоположних принципів, які, на жаль, не здобули свого закріплення у Конституції України, – суворої законності та невідворотності покарання за скоєне» [8, с. 343].

У результаті ж порівняльного аналізу конституційного регулювання інституту недоторканності парламентарія дослідниками, зокрема В.І. Борденюком, обґрунтовується висновок про необхідність перегляду та обмеження існуючого імунітету народного депутата України [9].

Подібний висновок міститься також і у дослідженні, проведеному спільно Інститутом міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка та організацією Democracy Reporting International. При цьому використано звіт Венеціанської Комісії Ради Європи, у якому зазначено, що у країнах із ще не зміцнілою демократією є вищі ризики арешту чи обвинувачення депутатів на фальшивих та політично вмотивованих підставах. Отже, Україна не зовсім відповідає тим вимогам, що сприяють чи обґрунтовують скасування недоторканності. Зберігається ризик переслідування з політичних мотивів, якого може зазнати будь-який депутат, що виступить проти чийхось потужних інтересів. Але все ж таки, всі громадяни України, незалежно від матеріального і соціального статусу, повинні бути рівні перед законом. Під таким кутом зору депутатська недоторканність може бути якщо не скасована повністю (оскільки тією чи іншою мірою вона існує в більшості цивілізованих, демократичних держав), а хоча б істотно обмежена [10].

У контексті цього дослідження варто також взяти до уваги представлений Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам (International IDEA) порівняльний аналіз щодо наявності депутатського імунітету у 42-х країнах, а також взаємозалежність рівня корупції та виду імунітету [11]. Зроблене порівняння ілюструє повну або часткову відсутність депутатського імунітету лише у деяких західних країнах усталеної демократії. Повна відсутність

депутатського імунітету свідчить про наявність практик, де індемнітет виконує роль самодостатньої гарантії.

Продемонстроване розмаїття конституційних практик свідчить, що у конституціях більшості держав традиційно закріплено дві основні політико-правові категорії, які складають депутатську недоторканність: 1) індемнітет – принцип невідповідальності за сказане депутатом (свобода висловлювань); 2) імунітет – принцип недоторканності (свобода від арешту).

Це дає підстави стверджувати, що незалежно від теоретичної концепції, визнаної у певній країні, парламентська недоторканність як явище спрямована на захист представників народу від свавілля виконавчої та судової влади. Характерними рисами інституту парламентської недоторканності є те, що він гарантує одночасно колективні права парламенту в цілому як органу, а також захист прав та дій депутатів як членів парламенту. Таке специфічне (подвійне) функціональне призначення інституту депутатської недоторканності зумовлене природою парламенту як представницького органу, що має репрезентувати та враховувати інтереси різних електоральних і соціальних груп шляхом формування «спільної волі» та її втілення у відповідних консенсусних рішеннях, а також у рішеннях парламентської більшості (коаліції) чи парламентської меншості (опозиції).

Отже, законодавчо закріплена система гарантій діяльності членів парламентів (депутатів) спрямована на забезпечення ефективної діяльності загальнонаціональних представницьких органів державної влади (парламентів) [12].

При цьому не варто ототожнювати статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів з іншими правовими імунітетами, що гарантовані людині на конституційному рівні та передбачені, зокрема положеннями розділу II Конституції України. Відповідні відмінності цих правових явищ досліджено О. Ткалею [13]. Разом з тим, на мою думку, з точки зору загально-філософського методу наукового пізнання, зазначені правові явища співвідносяться як загальне (статтями 3 і 29 Конституції України гарантується особиста недоторканність людини) і спеціальне (гарантований

Основним Законом України статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів). Такий підхід дозволяє вести дискусію з позиції відсутності дискримінації між двома різними за юридичною природою статусами, тим більше, що конституційне закріплення саме статусних (професійних) імунітетів пов'язане з принципом поділу влади.

В аспекті ж цієї статті достатньо констатувати, що інститут парламентських привілеїв як явище не є суто українським винаходом.

Загальновідомо, що основні європейські моделі організації парламентських привілеїв – «британська» і «французька» стали результатом історичного розвитку демократичних інститутів у цих країнах і були згодом адаптовані іншими державами у певній формі, тією чи іншою мірою.

Характеризуючи сучасні тенденції, Водяніков О. стверджує про «наближення національних інститутів парламентських імунітетів до певного єдиного стандарту. Таке наближення йде або шляхом розширення парламентських привілеїв, як, зокрема, в англосаксонській традиції, або звуження таких імунітетів, як це відбувалося протягом останнього десятиріччя в континентальній Європі. Такий рух по суті є рухом назустріч. Континентальна система була історичною батьківщиною концепції абсолютного імунітету парламентаріїв, найбільш спотвореною формою якої була доктрина абсолютних імунітетів, прийнята в колишньому Радянському Союзі і залишки якої досить відчутні в пострадянських країнах. Англосаксонська система, навпаки, в силу історичних особливостей отримала функціональний характер. Тому перетворення, що відбулися протягом останнього часу, вказують на подальше зближення двох систем» [14].

Об'єктивно існуючі натепер відмінності у національних системах парламентських привілеїв, хоча і характеризують особливості правового статусу парламентарія, однак виносяться автором за межі цього дослідження. У контексті ж статті пропонується зосередити увагу на традиційних елементах парламентських привілеїв – індемнітеті та імунітеті з огляду на сучасну конституційно-правову статусну доктрину, за якою член парламенту розглядається як представник всієї нації, а не виборчого округу, де його обрано,

і логічним наслідком чого є заборона імперативного мандату та права відкликання парламентарія виборцями.

Як відомо, у 1996 році в Україні конституйовано інститут парламентських привілеїв, як депутатська недоторканність (частина перша статті 80 Конституції України). Отже, саме це поняття увійшло у вітчизняний законодавчий та науковий обіг як таке, що охоплює обидва елементи – депутатський індемнітет та імунітет. У науковому сенсі ці поняття співвідносяться відповідно як ціле і одиночне. З метою розкриття їх сутнісних характеристик необхідно окреслити найсуттєвіші ознаки обох елементів інституту депутатської недоторканності з винесенням за межі цієї статті питання фінансово-матеріального забезпечення діяльності парламентарія.

В Основному Законі України (частина друга статті 80) закріплено депутатський індемнітет як право народного депутата України на вільне висловлювання у парламенті та його органах з відповідними обмеженнями. Реалізація цього права деталізована законами України про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради України та про Регламент Верховної Ради України.

За логікою конституційних і законодавчих положень народний депутат України, беручи безпосередню участь в обігу публічної інформації як представник влади, користується достовірною інформацією, яку він отримує за своїми зверненнями та запитамі. За надання неправдивої або неповної інформації може наставати адміністративна відповідальність (стаття 188¹⁹ КУпАП), а за вчинення незаконного впливу у будь-якій формі на народного депутата України – кримінальна відповідальність за втручання у діяльність державного діяча (стаття 344 КК).

Отже, користуючись своїм правом на отримання інформації (відповідно до статей 7, 15–17, 19 і 24 Закону України «Про статус народного депутата України»), парламентарій на власний розсуд може її оприлюднити з парламентської трибуни чи через ЗМІ з додержанням вимог законодавства та передбачених ним обмежень.

Забезпечуючи ж реалізацію права громадянина чи ЗМІ на інформацію, парламентарій має доводити до їх відома отриману ним інформацію без перекручення її змісту.

Безпосередній зворотній зв'язок з виборцями забезпечується через приймальню народного депутата, що уможливорює, з одного боку, отримання повної та об'єктивної інформації від виборця, а з іншого боку – належне використання цієї інформації у межах парламентського контролю.

Оскільки парламентський контроль на індивідуальному та колегіальному рівнях реалізується шляхом свідомо-вольової діяльності парламентарія, то зміст його висловлювань на сесії парламенту чи в його органах обмежується рамками нормативно визначеного індемнітету. Будь-яке відхилення від цих правил є підставою для настання індивідуальної відповідальності, зокрема у разі порушення честі чи гідності опонента або іншої особи, про яку згадувалося у виступі парламентарія.

Основним призначенням парламентського індемнітету є забезпечення права на критику дій більшості та уряду. Вільне висловлення депутатами власної позиції та запобігання надмірного тиску більшості на меншість є однією із засад існування парламенту як демократичного органу. Демократичний характер природи індемнітету впливає з того, що даний привілей покликаний захищати голос, позицію депутата та його дії, але не політику, яка за цим слідує. Саме тому будь-які висловлювання депутата у парламенті та його органах мають ґрунтуватися на достовірній інформації, що є основною передумовою цивілізованого парламентського контролю.

У контексті свободи слова та поширення правдивої інформації індемнітет не лише робить парламентаріїв від більшості та меншості рівними, а й сприяє, як свідчить практика функціонування парламентсько-урядових коаліцій у розвинутих демократіях, конструктивній співпраці уряду і парламенту, в тому числі завдяки незалежному парламентському контролю з боку меншості (опозиції).

У розроблених Парламентською Асамблеєю Ради Європи керівних принципах щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, що

містяться у тексті Резолюції 160 (2008), варто виокремити ті положення, які стосуються індемнітету:

«І. Парламентарії мають здійснювати свої повноваження незалежно. Вони не мають бути зв'язаними жодною інструкцією або отримувати зв'язуючі повноваження (обов'язковий примусовий мандат). Ніхто не може засуджувати парламентарія захищати ідеї, які йдуть проти офіційної політики уряду або які не схвалюються більшістю населення.

1. Національні парламенти держав-членів Ради Європи мають визнавати наступні права відносно опозиції або парламентської меншості:

2.1. свободу висловлення та свободу думки; члени опозиції повинні мати право користуватися свободою слова; вони повинні мати можливість вільно висловлювати свої ідеї;

2.2. опозиція повинна мати право на участь в нагляді, перевірці і контролі за діями та політикою уряду:

2.2.1. члени опозиції мають право на інформацію; члени опозиції і члени більшості повинні отримувати від уряду одну й ту ж інформацію» [15].

Наведений перелік рекомендацій можна вважати тими об'єктивними та універсальними критеріями, за допомогою яких має формуватися правильне уявлення про соціально-політичне призначення сучасного інституту депутатської недоторканності.

Традиційно цей вид депутатської недоторканності (індемнітет) має, як правило, довічний характер, що виключає переслідування члена парламенту в майбутньому після припинення його депутатських повноважень.

Порівняно з індемнітетом, що безумовно є первинним елементом інституту депутатської недоторканності, депутатський імунітет як вторинний елемент цього інституту законодавчо закріплено на основі широкої концепції депутатської недоторканності (частина третя статті 80 Конституції України, стаття 27 Закону України «Про статус народного депутата України»), що ґрунтується на доктрині абсолютного імунітету. При цьому Закон не використовує юридичну категорію «імунітет», а ототожнює її з недоторканністю народного депутата України.

Основна відмінність національної концепції від концепцій європейських країн полягає в тому, що народного депутата України не може бути затримано чи заарештовано без згоди Верховної Ради України на місці вчинення ним злочину чи одразу після його вчинення. Відповідні конституційні приписи знайшли своє відображення у положеннях Кримінального процесуального кодексу України (статті 207, 208, 481 та 482) та, без сумніву, є процесуальною перешкодою для ефективного кримінального переслідування народного депутата України, повноваження якого не припинено. Особливості порядку притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності наразі несистемно унормовано Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом про Регламент Верховної Ради України. Це питання потребує окремого дослідження.

Парламентська процедура зняття депутатського імунітету, з одного боку, відіграє відповідну роль у механізмі стримувань і противаг (наприклад у разі встановлення політичних мотивів кримінального переслідування), а з іншого боку, дозволяє депутатському корпусу зберегти авторитет парламенту шляхом самоочищення – надання згоди на притягнення члена парламенту до кримінальної відповідальності.

Сутність же парламентського імунітету полягає в тому, що він спрацьовує як запобіжник під час оцінки у парламенті за встановленою процедурою (глава 35 Регламенту Верховної Ради України) обставин і характеру кримінального переслідування та зняття імунітету з парламентарія у разі відсутності політичних мотивів такого переслідування, що може бути пов'язане саме з певними висловлюваннями у парламенті чи його органах. Підтвердженням цьому є парламентська практика реалізації приписів статті 80 Конституції України в незмінній редакції, яка не має жодної документально зафіксованої відмови парламентом у наданні згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності у зв'язку з політичними мотивами кримінального переслідування. Водночас факт відсутності подібної статистики не може виключати існування спроб використання системи кримінальної

юстиції за часів президенства В. Януковича для прихованого політичного переслідування опозиційних парламентаріїв.

Незалежно від різноманітності складу парламенту конституційно-правові гарантії депутатської недоторканності спрямовані на те, щоб його робота відбувалася з належною повагою до плюралізму думок.

Так, у пункті 3 Резолюції ПАРЄ 1601 (2008), що присвячена процедурним керівним принципам щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, зазначено, що: «Політична опозиція як у, так і поза межами парламенту – є надзвичайно важливим компонентом ефективного здійснення демократії. Одна з головних функцій опозиції – це можливість запропонувати надійну політичну альтернативу до більшості, що є при владі, в наданні на суспільний розгляд інших політичних варіантів. Шляхом контролю та критики роботи уряду при владі, постійної оцінки дій уряду та притягнення уряду до звітності, опозиція працює для забезпечення прозорості державних рішень і ефективності в управлінні державними справами, забезпечуючи, таким чином, захист державного інтересу і запобігаючи зловживанню та неправильному управлінню» [15].

Загальновизнано, що серед інших традиційних форм парламентського контролю, парламентські слухання та дебати є найдієвішими інструментами публічного інформаційно-корекційного контролю за діяльністю уряду.

Таким чином, завдяки органічному поєднанню індемнітету та імунітету, що мають відповідне функціонально-цільове призначення, забезпечується повноцінний статус парламентарія як народного представника.

Разом з тим, самої лише наявності зазначених конституційно-правових гарантій забезпечення парламентського контролю недостатньо, аби він здійснювався незалежно та ефективно. Обов'язковою умовою такого парламентського контролю є усвідомлення кожним парламентарієм своєї ролі як первинної та водночас ключової ланки у системі парламентського контролю, що утворює індивідуальну основу для незалежного парламентського контролю. Інакше кажучи, лише за умови комплексного поєднання згаданих юридичних гарантій та добросовісної реалізації парламентарієм своїх інтелектуальних і

професійних здібностей суспільство може розраховувати на дійсно незалежний парламентський контроль.

Наявні наразі у тексті присяги народного депутата України слова «виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» мають відповідне навантаження саме у контексті здійснення парламентського контролю незалежно від існуючої моделі парламентських виборів.

На формування вітчизняної (широкої) концепції депутатської недоторканності вплинув не лише законодавець, а й Конституційний Суд України. Відповідні правові позиції містяться у його рішеннях та висновках.

Зокрема, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Тому зміни до статті 80 Конституції України не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки стосуються лише спеціального статусу народного депутата і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження) (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

Будучи послідовним у своїх правових позиціях і розглянувши законопроект за №7203, Конституційний Суд України зробив у висновку від 19 червня 2018 року № 2в/2018 такі застереження: «Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, 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, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Крім того, на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія «За демократію через право» (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 (пункт 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні 19-20 червня 2015 року)» [16].

Про можливі ризики та наслідки скасування депутатського імунітету йдеться також і в окремій думці судді Конституційного Суду України Мельника М.І., де зазначено: «Скасування імунітету парламентаріїв може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, в якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції, що були предметом розгляду Конституційний Суд у 2015 – 2016 роках. Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого – у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади» [17].

Відповідна позиція щодо депутатської недоторканності міститься і в рекомендаціях, підготовлених Місією Європейського Парламенту (Місія Кокса) у «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). Так, на думку Місії Кокса, «повне скасування системи депутатської недоторканності суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентарної практики... Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об'єктом політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас обмеження недоторканності, беззаперечно, необхідне у разі вчинення кримінальних правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин» [18].

Наявність подібних аргументів на користь обмеження депутатського імунітету, а не повного його скасування, ускладнює свідоме і відповідальне голосування кожного народного депутата під час реалізації спеціальної процедури, що визначена статтею 155 Конституції України. Проте саме депутатами поточного (восьмого) скликання в ході судової реформи переглянуто та закріплено функціональний імунітет щодо суддів і суддів Конституційного Суду України.

За такої ситуації наразі у тексті Конституції України в редакції Закону України № 742-VII від 21.02.2014 (ВВР, 2014, № 11, ст. 143) зі змінами, внесеними Законом України № 1401-VIII від 2 червня 2016 року (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 28, ст. 532) [19], передбачено статусний імунітет для Президента України (стаття 105), народних депутатів України (стаття 80), суддів (стаття 126) і суддів Конституційного Суду України (стаття 149).

Проте в нинішніх українських реаліях питання удосконалення імунітету як депутатського, так і президентського вирішуються несистемно, в тому числі й завдяки різним правовим позиціям органу конституційної юрисдикції щодо скасування недоторканності Президента України, народних депутатів України, суддів і суддів Конституційного Суду України.

Так, у 2010 та 2012 роках Конституційний Суд України мав протилежну правову позицію та визнав скасування гарантій недоторканності стосовно Президента України і суддів такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України [20; 21]. Рішення ж та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151-2 Конституції України).

Наявність протилежних правових позицій Конституційного Суду України щодо одного і того ж конституційно-правового явища (статусного імунітету) є свідченням подвійних стандартів, що не мають наукового підґрунтя.

РОЗДІЛ 3. ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ ЯК УПОВНОВАЖЕНИХ ПРЕДСТАВНИКІВ НАРОДУ УКРАЇНИ

3.1 Удосконалення правового статусу народного депутата України на основі використання зарубіжного досвіду

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.

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 недоторканості 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. 42].

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 official» (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 усталеними 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-XII 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 невиправдано широкими правами, низьким рівнем правової культури українського суспільства сприяли формуванню за роки незалежності в значної 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. Колюх 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 згортання 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 прийняттям 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 убезпечення 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 втручанню в діяльність парламенту і в той же час сприяти боротьбі з корупцією [14].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що:

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.

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

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.

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

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.

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.

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.

3.2. Напрями підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України.

Передусім варто зробити короткий історичний екскурс щодо періодичності закидання українському суспільству ідеї про необхідність скасування депутатського імунітету та появи цього питання у порядку денному законодавця.

Першим про необхідність зняття депутатської недоторканності заговорив ще другий Президент України Л.Д. Кучма. Це питання було одним із пунктів його передвиборчої кампанії у 1999 році.

Як відомо, серед питань проведеного у 2000 році всеукраїнського референдуму було і питання скасування депутатського імунітету. За підсумками цього референдуму Центральною виборчою комісією повідомлено, що більшість виборців (89 %) проголосували за його скасування [24]. Проте Європейська спільнота у квітні 2000 року сприйняла Всеукраїнський референдум, яким пропонувалося визначитися стосовно скасування депутатської недоторканності, як загрозу парламентаризму. Цей референдум викликав негативну реакцію ПАРЄ, яка навіть порушувала питання про виключення України зі свого складу. У резолюції від 4 квітня 2000 року Парламентська Асамблея Ради Європи наголосила на особливому значенні депутатської недоторканності для нових демократій – країн, які перебувають на початковому етапі конституційного будівництва, до того ж в умовах, коли не завершено процес формування незалежної судової влади [5].

Певне занепокоєння перспективою подальшого повного скасування депутатського імунітету висловила і Європейська Комісія «За демократію через право» (Венеціанська Комісія). У висновку, затвердженому на її 44-му пленарному засіданні 13 – 14 жовтня 2000 року, зазначалося, що «існують західні демократії, особливо в межах правової системи звичаєвого права, які не визнають принципу абсолютного імунітету членів парламенту від арешту та затримання, а тільки передбачають імунітет щодо заяв, зроблених у парламенті.

В той же час, у цих країнах історично досить давно склалася традиція, за якою свавільний арешт опозиційних політиків є немислимим. Це не збігається з ситуацією в Україні, де демократія є досить молодою та де опозиційні політики висловлюють побоювання щодо їх арешту, якщо вони не будуть захищені цим положенням Конституції України. Це, звичайно, є ситуація, коли свобода думки та волевиявлення парламентаріїв може бути поставлена під загрозу» [1].

Незважаючи на ці застереження, питання щодо перегляду депутатського імунітету після 2000 року неодноразово порушувалося в українському парламенті різними суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Зокрема, Конституційний Суд України наголошував, що пропонувані відповідними законопроектами зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015). Жоден із цих законопроектів не пройшов повної законодавчої процедури через брак політичної волі.

Наразі подібні проекти законів опинилися у порядку денному українського парламенту поточного скликання.

Так, законопроект за реєстр. № 6773 «Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)» було внесено групою з більш ніж 150 народних депутатів з різних політичних таборів 19 липня 2017 року. Передбачено, що у разі його прийняття як закону він набере чинності відразу після опублікування. За його включення до порядку денного і направлення до Конституційного Суду України проголосували 328 народних депутатів.

Законопроект за реєстр. № 7203 «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» був

внесений 17 жовтня 2017 року Президентом України П. Порошенком як невідкладний, що вимагає його позачергового розгляду парламентом. При цьому у пояснювальній записці до нього наголошено, що «питання вдосконалення інституту суддівської недоторканності на сьогодні врегульовано Конституцією України (зі змінами, внесеними Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»). Питання ж щодо скасування недоторканності народних депутатів України й досі залишається невирішеним і за час, що минув з 16 січня 2015 року – дня внесення на розгляд парламенту законопроекту (реєстр. № 1776), не втратило актуальності. Суспільна думка з цього приводу й зараз свідчить, що гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є невиправданими та по суті перетворилися у гарантії безкарності. На цьому наголошувалося і в Посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році».

Як вбачається з пояснювальної записки до зазначеного законопроекту, позиція глави держави ґрунтується на суспільній думці, що сформована на основі відповідного рівня свідомості громадськості, внаслідок чого запропоновано концептуально хибний спосіб розв'язання проблеми, що не враховує вітчизняних наукових здобутків, а також застереження експертів, про які йтиметься далі.

Згідно з інформацією, що розміщена на веб-сайті Верховної Ради України [7], президентський законопроект з 20 вересня 2018 року перебуває на доопрацюванні в профільному комітеті у зв'язку із застереженнями, що містяться у Висновку Конституційного Суду України від 19 червня 2018 року № 2-в/2018.

Зокрема, Постановою Верховної Ради України від 20.09.2018 р. № 2557-VIII Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя доручено опрацювати пропозиції та поправки до законопроекту та організувати надання народним депутатам України документів, передбачених частиною третьою статті 150 Регламенту Верховної Ради України, у період до 21 листопада 2018 року. Ця дата давно минула, а через невиконання цього

доручення подальша процедура розгляду зазначеного законопроекту та його остаточного ухвалення не може відбутися. У такий спосіб реалізацію публічного зобов'язання щодо скасування необмеженого депутатського імунітету пригальмовано на рівні парламентського комітету, чим позбавлено виборця можливості переконатися у щирості продемонстрованих політиками намірів.

Разом з тим, судячи з кількості голосів на підтримку цих законопроектів, народні обранці, нехтуючи аргументами проти такої ініціативи, виявилися готовими до такого радикального кроку, незважаючи на настання тих закономірних наслідків в українських реаліях, від яких застерігали ПАРЄ та Венеціанська Комісія. Фактично йдеться про пошук належного балансу між двома по суті суперечливими суспільними інтересами – гарантування незалежності парламенту від інших гілок влади та запобігання зловживанню парламентським імунітетом.

Отже, аби уникнути чергової законодавчої помилки, хочеться сподіватися, що наступні голосування з цього питання відбуватимуться з повною відповідальністю кожного народного депутата України як державного діяча та усвідомлення наслідків такого політичного рішення.

Депутатській недоторканності як органічній складовій конституційно-правового статусу парламентарія присвячено багато вітчизняних досліджень, де обґрунтовується необхідність наявності обох елементів депутатської недоторканності – індемнітету та імунітету, що зумовлені розвитком парламентаризму.

Завдяки вітчизняним дослідженням розроблено фундаментальні теоретико-правові засади конституційного статусу народного депутата України та з'ясовано особливості національного інституту депутатської недоторканності, порівняно з конституційними практиками інших країн, у тому числі й сталих демократій. При цьому жоден вчений-конституціоналіст не зробив категоричного висновку про необхідність скасування депутатського імунітету на сучасному етапі державотворення.

Разом з тим, у контексті суворості законності та невідворотності покарання за скоєне Ю.О. Фрицький схиляється до доцільності зняття депутатського імунітету і зазначає: «...Оскільки на сучасному етапі демократизації держави, суспільства, органів державної влади, на жаль, побажання політиків не збігаються з їхніми справами, спостерігається падіння довіри народу до всіх інститутів влади, політичних партій і блоків, які захищають і вирішують у стінах парламенту, органах виконавчої та судової влади перш за все власні, особисті, а не загальнодержавні інтереси, що пояснюється зрощенням великого капіталу безпосередньо через його представників із законодавчою, виконавчою і судовою владою. Єдиним виходом з цього становища є застосування заходів безпосередньої відповідальності всіх без винятку посадових осіб, починаючи з Президента України, за свою діяльність, що повинно відобразитися у знятті депутатської недоторканності з депутатів усіх рівнів і державних службовців, починаючи з Прем'єр-міністра та міністрів, суддів усіх рівнів на підставі рівності всіх без винятку перед законом та основоположних принципів, які, на жаль, не здобули свого закріплення у Конституції України, – суворості законності та невідворотності покарання за скоєне» [18, с. 343].

У результаті ж порівняльного аналізу конституційного регулювання інституту недоторканності парламентарія дослідниками, зокрема В.І. Борденюком, обґрунтовується висновок про необхідність перегляду та обмеження існуючого імунітету народного депутата України [9].

Подібний висновок міститься також і у дослідженні, проведеному спільно Інститутом міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка та організацією Democracy Reporting International. При цьому використано звіт Венеціанської Комісії Ради Європи, у якому зазначено, що у країнах із ще не зміцнілою демократією є вищі ризики арешту чи обвинувачення депутатів на фальшивих та політично вмотивованих підставах. Отже, Україна не зовсім відповідає тим вимогам, що сприяють чи обґрунтовують скасування недоторканності. Зберігається ризик переслідування з політичних мотивів, якого може зазнати будь-який депутат, що виступить проти чийхось потужних інтересів. Але все ж таки, всі громадяни України,

незалежно від матеріального і соціального статусу, повинні бути рівні перед законом. Під таким кутом зору депутатська недоторканність може бути якщо не скасована повністю (оскільки тією чи іншою мірою вона існує в більшості цивілізованих, демократичних держав), а хоча б істотно обмежена [10].

У контексті цього дослідження варто також взяти до уваги представлений Міжнародним інститутом демократії та сприяння виборам (International IDEA) порівняльний аналіз щодо наявності депутатського імунітету у 42-х країнах, а також взаємозалежність рівня корупції та виду імунітету [11]. Зроблене порівняння ілюструє повну або часткову відсутність депутатського імунітету лише у деяких західних країнах усталеної демократії. Повна відсутність депутатського імунітету свідчить про наявність практик, де індемнітет виконує роль самодостатньої гарантії.

Продемонстроване розмаїття конституційних практик свідчить, що у конституціях більшості держав традиційно закріплено дві основні політико-правові категорії, які складають депутатську недоторканність: 1) індемнітет – принцип невідповідальності за сказане депутатом (свобода висловлювань); 2) імунітет – принцип недоторканності (свобода від арешту).

Це дає підстави стверджувати, що незалежно від теоретичної концепції, визнаної у певній країні, парламентська недоторканність як явище спрямована на захист представників народу від свавілля виконавчої та судової влади. Характерними рисами інституту парламентської недоторканності є те, що він гарантує одночасно колективні права парламенту в цілому як органу, а також захист прав та дій депутатів як членів парламенту. Таке специфічне (подвійне) функціональне призначення інституту депутатської недоторканності зумовлене природою парламенту як представницького органу, що має репрезентувати та враховувати інтереси різних електоральних і соціальних груп шляхом формування “спільної волі” та її втілення у відповідних консенсусних рішеннях, а також у рішеннях парламентської більшості (коаліції) чи парламентської меншості (опозиції).

Отже, законодавчо закріплена система гарантій діяльності членів парламентів (депутатів) спрямована на забезпечення ефективної діяльності

загальнонаціональних представницьких органів державної влади (парламентів) [12].

При цьому не варто ототожнювати статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів з іншими правовими імунітетами, що гарантовані людині на конституційному рівні та передбачені, зокрема положеннями розділу II Конституції України. Відповідні відмінності цих правових явищ досліджено О. Ткалею [13]. Разом з тим, на мою думку, з точки зору загально-філософського методу наукового пізнання, зазначені правові явища співвідносяться як загальне (статтями 3 і 29 Конституції України гарантується особиста недоторканність людини) і спеціальне (гарантований Основним Законом України статусний (професійний) імунітет парламентарія, глави держави, суддів). Такий підхід дозволяє вести дискусію з позиції відсутності дискримінації між двома різними за юридичною природою статусами, тим більше, що конституційне закріплення саме статусних (професійних) імунітетів пов'язане з принципом поділу влади.

В аспекті ж даного питання достатньо констатувати, що інститут парламентських привілеїв як явище не є суто українським винаходом.

Загальновідомо, що основні європейські моделі організації парламентських привілеїв – «британська» і «французька» стали результатом історичного розвитку демократичних інститутів у цих країнах і були згодом адаптовані іншими державами у певній формі, тією чи іншою мірою.

Характеризуючи сучасні тенденції, Водяніков О. стверджує про «наближення національних інститутів парламентських імунітетів до певного єдиного стандарту. Таке наближення йде або шляхом розширення парламентських привілеїв, як, зокрема, в англосаксонській традиції, або звуження таких імунітетів, як це відбувалося протягом останнього десятиріччя в континентальній Європі. Такий рух по суті є рухом назустріч. Континентальна система була історичною батьківщиною концепції абсолютного імунітету парламентаріїв, найбільш спотвореною формою якої була доктрина абсолютних імунітетів, прийнята в колишньому Радянському Союзі і залишки якої досить відчутні в пострадянських країнах.

Англосаксонська система, навпаки, в силу історичних особливостей отримала функціональний характер. Тому перетворення, що відбулися протягом останнього часу, вказують на подальше зближення двох систем» [14].

Об'єктивно існуючі натеper відмінності у національних системах парламентських привілеїв, хоча і характеризують особливості правового статусу парламентарія, однак виносяться автором за межі цього дослідження. У контексті ж статті пропонується зосередити увагу на традиційних елементах парламентських привілеїв – індемнітеті та імунітеті з огляду на сучасну конституційно-правову статусну доктрину, за якою член парламенту розглядається як представник всієї нації, а не виборчого округу, де його обрано, і логічним наслідком чого є заборона імперативного мандату та права відкликання парламентарія виборцями.

Як відомо, у 1996 році в Україні конституйовано інститут парламентських привілеїв, як депутатська недоторканність (частина перша статті 80 Конституції України). Отже, саме це поняття увійшло у вітчизняний законодавчий та науковий обіг як таке, що охоплює обидва елементи – депутатський індемнітет та імунітет. У науковому сенсі ці поняття співвідносяться відповідно як ціле і одиночне. З метою розкриття їх сутнісних характеристик необхідно окреслити найсуттєвіші ознаки обох елементів інституту депутатської недоторканності з винесенням за межі цієї статті питання фінансово-матеріального забезпечення діяльності парламентарія.

В Основному Законі України (частина друга статті 80) закріплено депутатський індемнітет як право народного депутата України на вільне висловлювання у парламенті та його органах з відповідними обмеженнями. Реалізація цього права деталізована законами України про статус народного депутата України, про комітети Верховної Ради України та про Регламент Верховної Ради України.

За логікою конституційних і законодавчих положень народний депутат України, беручи безпосередню участь в обігу публічної інформації як представник влади, користується достовірною інформацією, яку він отримує за своїми зверненнями та запитам. За надання неправдивої або неповної

інформації може наставати адміністративна відповідальність (стаття 188¹⁹ КУпАП), а за вчинення незаконного впливу у будь-якій формі на народного депутата України – кримінальна відповідальність за втручання у діяльність державного діяча (стаття 344 КК).

Отже, користуючись своїм правом на отримання інформації (відповідно до статей 7, 15–17, 19 і 24 Закону України «Про статус народного депутата України»), парламентарій на власний розсуд може її оприлюднити з парламентської трибуни чи через ЗМІ з додержанням вимог законодавства та передбачених ним обмежень.

Забезпечуючи ж реалізацію права громадянина чи ЗМІ на інформацію, парламентарій має доводити до їх відома отриману ним інформацію без перекручення її змісту.

Безпосередній зворотній зв'язок з виборцями забезпечується через приймальню народного депутата, що уможливорює, з одного боку, отримання повної та об'єктивної інформації від виборця, а з іншого боку – належне використання цієї інформації у межах парламентського контролю.

Оскільки парламентський контроль на індивідуальному та колегіальному рівнях реалізується шляхом свідомо-вольової діяльності парламентарія, то зміст його висловлювань на сесії парламенту чи в його органах обмежується рамками нормативно визначеного індемнітету. Будь-яке відхилення від цих правил є підставою для настання індивідуальної відповідальності, зокрема у разі порушення честі чи гідності опонента або іншої особи, про яку згадувалося у виступі парламентарія.

Основним призначенням парламентського індемнітету є забезпечення права на критику дій більшості та уряду. Вільне висловлення депутатами власної позиції та запобігання надмірного тиску більшості на меншість є однією із засад існування парламенту як демократичного органу. Демократичний характер природи індемнітету впливає з того, що даний привілей покликаний захищати голос, позицію депутата та його дії, але не політику, яка за цим слідує. Саме тому будь-які висловлювання депутата у

парламенті та його органах мають ґрунтуватися на достовірній інформації, що є основною передумовою цивілізованого парламентського контролю.

У контексті свободи слова та поширення правдивої інформації індемнітет не лише робить парламентаріїв від більшості та меншості рівними, а й сприяє, як свідчить практика функціонування парламентсько-урядових коаліцій у розвинутих демократіях, конструктивній співпраці уряду і парламенту, в тому числі завдяки незалежному парламентському контролю з боку меншості (опозиції).

У розроблених Парламентською Асамблеєю Ради Європи керівних принципах щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, що містяться у тексті Резолюції 160 (2008), варто виокремити ті положення, які стосуються індемнітету:

«І. Парламентарії мають здійснювати свої повноваження незалежно. Вони не мають бути зв'язаними жодною інструкцією або отримувати зв'язуючі повноваження (обов'язковий примусовий мандат). Ніхто не може засуджувати парламентарія захищати ідеї, які йдуть проти офіційної політики уряду або які не схвалюються більшістю населення.

1. Національні парламенти держав-членів Ради Європи мають визнавати наступні права відносно опозиції або парламентської меншості:

2.1. свободу висловлення та свободу думки; члени опозиції повинні мати право користуватися свободою слова; вони повинні мати можливість вільно висловлювати свої ідеї;

2.2. опозиція повинна мати право на участь в нагляді, перевірці і контролі за діями та політикою уряду:

2.2.1. члени опозиції мають право на інформацію; члени опозиції і члени більшості повинні отримувати від уряду одну й ту ж інформацію» [15].

Наведений перелік рекомендацій можна вважати тими об'єктивними та універсальними критеріями, за допомогою яких має формуватися правильне уявлення про соціально-політичне призначення сучасного інституту депутатської недоторканності.

Традиційно цей вид депутатської недоторканності (індемнітет) має, як правило, довічний характер, що виключає переслідування члена парламенту в майбутньому після припинення його депутатських повноважень.

Порівняно з індемнітетом, що безумовно є первинним елементом інституту депутатської недоторканності, депутатський імунітет як вторинний елемент цього інституту законодавчо закріплено на основі широкої концепції депутатської недоторканності (частина третя статті 80 Конституції України, стаття 27 Закону України «Про статус народного депутата України»), що ґрунтується на доктрині абсолютного імунітету. При цьому Закон не використовує юридичну категорію «імунітет», а ототожнює її з недоторканністю народного депутата України.

Основна відмінність національної концепції від концепцій європейських країн полягає в тому, що народного депутата України не може бути затримано чи заарештовано без згоди Верховної Ради України на місці вчинення ним злочину чи одразу після його вчинення. Відповідні конституційні приписи знайшли своє відображення у положеннях Кримінального процесуального кодексу України (статті 207, 208, 481 та 482) та, без сумніву, є процесуальною перешкодою для ефективного кримінального переслідування народного депутата України, повноваження якого не припинено. Особливості порядку притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності наразі несистемно унормовано Кримінальним процесуальним кодексом України та Законом про Регламент Верховної Ради України. Це питання потребує окремого дослідження.

Парламентська процедура зняття депутатського імунітету, з одного боку, відіграє відповідну роль у механізмі стримувань і противаг (наприклад у разі встановлення політичних мотивів кримінального переслідування), а з іншого боку, дозволяє депутатському корпусу зберегти авторитет парламенту шляхом самоочищення – надання згоди на притягнення члена парламенту до кримінальної відповідальності.

Сутність же парламентського імунітету полягає в тому, що він спрацьовує як запобіжник під час оцінки у парламенті за встановленою процедурою (глава

35 Регламенту Верховної Ради України) обставин і характеру кримінального переслідування та зняття імунітету з парламентарія у разі відсутності політичних мотивів такого переслідування, що може бути пов'язане саме з певними висловлюваннями у парламенті чи його органах. Підтвердженням цьому є парламентська практика реалізації приписів статті 80 Конституції України в незмінній редакції, яка не має жодної документально зафіксованої відмови парламентом у наданні згоди на притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності у зв'язку з політичними мотивами кримінального переслідування.

Незалежно від різноманітності складу парламенту конституційно-правові гарантії депутатської недоторканності спрямовані на те, щоб його робота відбувалася з належною повагою до плюралізму думок.

Так, у пункті 3 Резолюції ПАРЄ 1601 (2008), що присвячена процедурним керівним принципам щодо прав та обов'язків опозиції в демократичному парламенті, зазначено, що: «Політична опозиція як у, так і поза межами парламенту – є надзвичайно важливим компонентом ефективного здійснення демократії. Одна з головних функцій опозиції – це можливість запропонувати надійну політичну альтернативу до більшості, що є при владі, в наданні на суспільний розгляд інших політичних варіантів. Шляхом контролю та критики роботи уряду при владі, постійної оцінки дій уряду та притягнення уряду до звітності, опозиція працює для забезпечення прозорості державних рішень і ефективності в управлінні державними справами, забезпечуючи, таким чином, захист державного інтересу і запобігаючи зловживанню та неправильному управлінню» [15].

Загальновизнано, що серед інших традиційних форм парламентського контролю, парламентські слухання та дебати є найдієвішими інструментами публічного інформаційно-корекційного контролю за діяльністю уряду.

Таким чином, завдяки органічному поєднанню індемнітету та імунітету, що мають відповідне функціонально-цільове призначення, забезпечується повноцінний статус парламентарія як народного представника.

Разом з тим, самої лише наявності зазначених конституційно-правових гарантій забезпечення парламентського контролю недостатньо, аби він здійснювався незалежно та ефективно. Обов'язковою умовою такого парламентського контролю є усвідомлення кожним парламентарієм своєї ролі як первинної та водночас ключової ланки у системі парламентського контролю, що утворює індивідуальну основу для незалежного парламентського контролю. Інакше кажучи, лише за умови комплексного поєднання згаданих юридичних гарантій та добросовісної реалізації парламентарієм своїх інтелектуальних і професійних здібностей суспільство може розраховувати на дійсно незалежний парламентський контроль.

Наявні наразі у тексті присяги народного депутата України слова “виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників” мають відповідне навантаження саме у контексті здійснення парламентського контролю незалежно від існуючої моделі парламентських виборів.

На формування вітчизняної (широкої) концепції депутатської недоторканності вплинув не лише законодавець, а й Конституційний Суд України. Відповідні правові позиції містяться у його рішеннях та висновках.

Зокрема, Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту (висновок від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Тому зміни до статті 80 Конституції України не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України, оскільки стосуються лише спеціального статусу народного депутата і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина (їх скасування чи обмеження) (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000

року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015).

Будучи послідовним у своїх правових позиціях і розглянувши законопроект за №7203, Конституційний Суд України зробив у висновку від 19 червня 2018 року № 2в/2018 такі застереження: «Водночас Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, 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, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади.

Крім того, на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Європейська Комісія «За демократію через право» (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 (пункт 18 Висновку щодо проекту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів, ухваленого Венеціанською Комісією на її 103-му пленарному засіданні 19-20 червня 2015 року) [16].

Про можливі ризики та наслідки скасування депутатського імунітету йдеться також і в окремій думці судді Конституційного Суду України Мельника М.І., де зазначено: «Скасування імунітету парламентаріїв може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним «щепленням» від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем демократії, пануванням верховенства права, в якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції, що були предметом розгляду Конституційний Суд у 2018 – 2019 роках. Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого – у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади» [17].

Відповідна позиція щодо депутатської недоторканності міститься і в рекомендаціях, підготовлених Місією Європейського Парламенту (Місія Кокса) у «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (вересень 2015 – лютий 2016 рр.). Так, на думку Місії Кокса, «повне скасування системи депутатської недоторканності суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентарної практики... Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об'єктом політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас обмеження недоторканності, беззаперечно, необхідне у разі вчинення кримінальних правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин» [18].

Наявність подібних аргументів на користь обмеження депутатського імунітету, а не повного його скасування, ускладнює свідоме і відповідальне голосування кожного народного депутата під час реалізації спеціальної процедури, що визначена статтею 155 Конституції України. Проте саме депутатами поточного (восьмого) скликання в ході судової реформи переглянуто та закріплено функціональний імунітет щодо суддів і суддів Конституційного Суду України.

Проте в нинішніх українських реаліях питання удосконалення імунітету як депутатського, так і президентського вирішуються несистемно, в тому числі й завдяки різним правовим позиціям органу конституційної юрисдикції щодо

скасування недоторканності Президента України, народних депутатів України, суддів і суддів Конституційного Суду України.

Так, у 2010 та 2012 роках Конституційний Суд України мав протилежну правову позицію та визнав скасування гарантій недоторканності стосовно Президента України і суддів такими, що не відповідають вимогам частини першої статті 157 Конституції України [21]. Рішення ж та висновки, ухвалені Конституційним Судом України, є обов'язковими, остаточними і не можуть бути оскаржені (стаття 151-2 Конституції України).

Наявність протилежних правових позицій Конституційного Суду України щодо одного і того ж конституційно-правового явища (статусного імунітету) є свідченням подвійних стандартів, що не мають наукового підґрунтя.

ВИСНОВКИ

У дослідженні отримано результати, що підтверджують актуальність дослідження, виконання завдань та дають підстави для формулювання таких висновків:

1. Узагальнено наукові підходи статус парламентаріїв – народних депутатів України де визначено, що народний депутат України – це представник українського народу у Верховній Раді України, уповноважений здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України. Його основними обов'язками є дбати про благо України і добробут Українського народу, захищати інтереси виборців та держави.

2. Уточнено проблеми змістовного наповнення і термінологічного визначення статусу народного депутата України. У сучасній вітчизняній теорії конституційного права депутат визначається як – повноважний та відповідальний представник народу у парламенті країни чи виборців свого виборчого округу та населення регіону у відповідних місцевих Радах депутатів. Депутат покликаний виражати й захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функції представницького органу. В Україні його правове положення регламентується Конституцією України, а також спеціальним Законом України про статус народних депутатів.

3. Здійснено сформулювання ідей підвищення принципу професіоналізму в діяльності народних депутатів України. З'ясовано, що юридична відповідальність народного депутата України настає лише за факт правопорушення. Її визначають, з одного боку, як вид державного примусу до виконання вимог права, що пов'язано з можливістю застосування примусової сили держави і виражено у санкціях правових норм, а з іншого боку, як передбачений нормами права обов'язок суб'єкта правопорушення зазнавати несприятливі наслідки, які виражені у позбавленні його свободи, майнової незалежності тощо.

Відповідальність депутата інтерпретується як негативне ставлення держави й виборців до депутата, який порушив норми діяльності відповідного представницького органу влади, що виражається у застосуванні до винного депутата встановлених державою санкцій.

Така відповідальність може бути як правовою, так і позаправовою. Правовою є відповідальність депутата, коли санкції за порушення певних правових норм визначаються так само нормами права.

Зазначено, що питання правового регулювання правових механізмів відповідальності депутатів за неналежне виконання своїх функцій і дотримання норм депутатської поведінки, з якими пов'язані питання реалізації їхніх прав та обов'язків, посідають важливе місце у структурі парламентського законодавства.

4. Висвітлено правовий статусу народного депутата України та проаналізовано, що саме народні депутати України є повноважними та відповідальними представниками народу України у Верховній Раді України, які покликані виражати і захищати суспільні інтереси та інтереси своїх виборців, брати активну участь у здійсненні законодавчої та контрольної функцій Верховної Ради України.

5. На основі дослідження законодавства різних держав, правової літератури і використання зарубіжного досвіду, наведено удосконалення правового статусу народного депутата України. 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.

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.

Досліджено, що 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.

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.

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

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.

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.

6. Обґрунтовано пропозиції щодо напрямів підвищення ефективності діяльності народних депутатів як уповноважених представників народу України. Завдяки вітчизняним дослідженням розроблено фундаментальні теоретико-правові засади конституційного статусу народного депутата України та з'ясовано особливості національного інституту депутатської недоторканності, порівняно з конституційними практиками інших країн, у тому числі й сталих демократій.

Загальноновизнано, що серед інших традиційних форм парламентського контролю, парламентські слухання та дебати є найдієвішими інструментами публічного інформаційно-корекційного контролю за діяльністю уряду.

Таким чином, завдяки органічному поєднанню індемнітету та імунітету, що мають відповідне функціонально-цільове призначення, забезпечується повноцінний статус парламентарія як народного представника.

Разом з тим, самої лише наявності зазначених конституційно-правових гарантій забезпечення парламентського контролю недостатньо, аби він здійснювався незалежно та ефективно. Обов'язковою умовою такого парламентського контролю є усвідомлення кожним парламентарієм своєї ролі як первинної та водночас ключової ланки у системі парламентського контролю, що утворює індивідуальну основу для незалежного парламентського контролю. Інакше кажучи, лише за умови комплексного поєднання згаданих юридичних гарантій та добросовісної реалізації парламентарієм своїх інтелектуальних і професійних здібностей суспільство може розраховувати на дійсно незалежний парламентський контроль.

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. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність із Законом України "Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України": Закон України від 18.12.2019 року № 388-IX // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2020, № 17, ст.102.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України на пленарних засіданнях Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019 року № 404-IX // Голос України від 15.01.2020 р. № 7.

4. Про внесення змін до Закону України "Про статус народного депутата України" та до Регламенту Верховної Ради України щодо припинення відшкодування народному депутату України витрат, пов'язаних з виконанням депутатських повноважень, у разі пропуску без поважних причин пленарних засідань Верховної Ради України або засідань комітетів Верховної Ради України: Закон України від 16.10.2019 року № 196-IX // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2019, № 50, ст. 355.

5. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : проєкт закону України (реєстр. № 7203 від 17.10.2017) / URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7203&skl=9.

6. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : Закон України від 03.09.2019 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2019, № 38, ст. 160.

7. Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата

України) : проект Закону України від 29.08.2019 року (реєстр. № 1027) / URL :
// http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1027&skl=10.

8. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII, з подальшими змінами і доповненнями станом на 01.01.2017. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2790-12>.

9. Австрія. Конституція Австрійської Республіки. Правова бібліотека. Конституції стран мира. URL: <https://legalns.com>. (дата звернення 10.07.1019).

10. Агафонова Н.В. Конституційна реформа в Україні: поняття, інституційний механізм та забезпечення ефективності : дис. д-ра. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право ; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2017. 407 с.

11. Агафонова Н.В. Питання методології дослідження феномену конституційної реформи. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 320–326.

12. Аксельрод Р.Б. Компетентність як ціннісна складова політичної культури владної еліти України : дис. канд. політ. наук : 23.00.03 – політична культура та ідеологія ; Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. Київ, 2015. 221 с.

13. Антонова О.В. Формування стратегічної компетентності державних службовців України : дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 – державна служба (нова редакція) ; Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Дніпро, 2018. 526 с.

14. Бандурка О.М. Напрями конституційної реформи в Україні. Наше право. 2016. № 2. С. 5–10.

15. Батанова Н.М. Проблеми нормативно-правового та інституційного забезпечення конституційно-правової відповідальності в Україні. Правова держава. 2018. Вип. 29. С. 131–139.

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

17. Бондаренко Б.Д. Закономірності як предмет загальної теорії права : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень ; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. Київ, 2018. 236 с.

18. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз : монографія. Харків : Право, 2018. 384 с.

19. Бориславська О.М. Європейська модель конституціоналізму: формування, сучасний стан, тенденції розвитку : автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 40 с.

20. Бруслік О.Ю. Конституційно-правовий статус Парламенту Великобританії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 20 с.

21. Венгер В.М. Конституційно-правовий аналіз форм порушення єдності парламентських фракцій. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.pravoznavec.com.ua/period/article/21319/%C2>.

22. Васильченко О.Ю. Розвиток інституту народногопредставництва в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.01 – теорія та історія державного управління ; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2017. 238 с.

23. Висновок Головного науково-експертного управління апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення особистого голосування народними депутатами України» (реєстр. № 2148 від 17.09.2019 р.) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66873.

24. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. № 1027) вимогам статей 157 і 158

Конституції України від 24.12.2019 року № 9-в/2019 // Офіційний вісник України від 28.01.2020. — 2020 р., № 7, стор. 11, стаття 305, код акта 97719/2020.

25. Від початку до кінця: оптимізація законодавчого процесу та моніторинг реалізації прийнятих законів / О. Л. Копиленко та ін. ; під заг. ред. В.О. Зайчука; пер. І. В. Ворошилова та ін. // — Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 149 с.

26. Відповідальність за не персональне голосування членів парламенту в країнах Європи та Ізраїлі. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України. URL : <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28916.pdf>

27. Водянніков О.Ю. Статус парламентарів. Парламентські імунітети в сучасних демократичних державах. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2408 .

28. Гандзюк А. М. Організаційно-правове регулювання діяльності парламентських фракцій в Україні. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України (серія “Політичні науки”, 2016. № 2 (81) С. 43–49.

29. Гандзюк А.М. Удосконалення механізмів забезпечення фракційної стабільності парламенту України: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 – механізми державного управління; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2018. 282 с.

30. Гецько В.В. Правові позиції Конституційного Суду України з питань конституційно-правової відповідальності депутатів. Часопис Київського університету права. 2015. № 2. С. 67–72.

31. Гнатенко Н.Г. Групи інтересів у Верховній Раді України: сутність і роль у формуванні державної політики : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2017. 253 с.

32. Горбенко Л.А. Суб’єкт права як категорія правознавства : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і

правових учень ; Івано-Франків. ун-т права ім. Короля Данила Галицького. Івано-Франківськ, 2017. 208 с.

33. Даниленко Л. Проблеми формування ціннісно-орієнтованої парламентської діяльності в Україні. Сьома щорічна міжнародна конференція «Парламентські читання». Київ, 2017. С. 69–72.

34. Деякі аспекти перспективи скасування інституту депутатської недоторканності в Україні : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL : <http://www.niss.gov.ua/articles/1755/>.

35. Діяльність народного депутата України у Верховній Раді України: Посібник для народних депутатів України/ Лінецький С. В., Крижанівський В. П., Крук О. І. К.: Друкарський дім Олега Федорова, 2019. 104 с.

36. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство/ Вступне слово Голови Верховної Ради України А.В. Парубія. – 2-ге вид. переробл. і доповн. = К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2016. – 484с.

37. Закоморна К.О. Відповідальне правління в аспекті конституційної реформи: український та зарубіжний досвід. Актуальні проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування в контексті конституційної модернізації : зб. наук. ст. за матеріалами наук.-практ. семінару, м. Харків, 14 жовтня 2016 р. Харків: НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. С. 40–50.

38. Заморська Л. Системний підхід у конституційному праві: загальнотеоретичний зміст. Право України. 2016. № 6. С. 107–113.

39. Каленіченко Л.І. Поняття та ознаки державно-правового примусу. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2017. № 3(78). С. 21–30.

40. Каленіченко Л.І. Юридична відповідальність як форма державноправового примусу : монографія. Харків : НТМТ, 2017. 348 с.

41. Книш В.В. Теоретико-правове дослідження інституту конституційно-правової відповідальності в Україні : дис. д-ра юрид. наук :

12.00.01 ; Приватний вищий навчальний заклад «Університет Короля Данила». Івано-Франківськ, 2018.

42. Книш В.В. Теоретико-правовий аналіз законодавства України про конституційно-правову відповідальність. Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія «Право». 2017. №3(15). С. 61–71.

43. Ковальчук В.Б. До питання про роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади: в контексті європейського досвіду. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 837. С. 141.

44. Кодекс етики врегулює поведінку депутатів. URL : <http://www.golos.com.ua/article/284157>.

45. Конституційне право України: прагматичний курс : навчальний посібник / М.Ф. Афанасьєва та ін. Одеса : Юрид. літ-ра, 2017.

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

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

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

49. Костицька І.О. Вітчизняна практика нормативно-правової регламентації діяльності Верховної Ради України. Якість та ефективність законотворення: актуальні проблеми ; заг. ред. В.О. Зайчук. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 86-90.

50. Костицька І.О. Депутат парламенту як суб'єкт законодавчого процесу. Парламентаризм та законотворення : Вибрані лекції ; упоряд.: О. Копиленко, Є. Бершеда, Ю. Волошин, І. Мищак. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. С. 215-243.

51. Костицька І.О. Депутат парламенту як суб'єкт законодавчого процесу. Правовий статус парламентарія. Рациональне законотворення: сучасна

парадигма, орієнтири та домінанти : Практичний посібник. Київ : Вид-во «Людмила», 2018. С. 151-173.

52. Костицька І.О. Депутат парламенту як суб'єкт законодавчого процесу. Раціональне законотворення: сучасна парадигма, орієнтири та домінанти : Практичний посібник ; 2-е вид., доп. і перероб. Київ : Вид-во «Людмила», 2019. С. 151-173.

53. Костицька І.О. Класифікація конституційно-правових моделей юридичної відповідальності депутатів: світовий досвід та українська практика. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки. 2020. №2.С. 280-285.

54. Костицький В.В., Кобан О.Г. Обмеження правом законодавчої та судової влади: монографія. К.: «Видавничий дім «АртЕк», 2017. 228 с.

55. Лещух А.Р. Конституційно-процесуальний та морально-етичний аспекти відповідальності народного депутата України за порушення конституційних приписів. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2016. Вип. 4. С. 194–203.

56. Майданник О.О. Вдосконалення правового регулювання відповідальності депутата парламенту України. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 2. С. 47

57. Майданник Р. Вчення про методологію приватного (цивільного) права. Загальні положення. Право України. 2019. № 1. С. 60, 61.

58. Мельник М.І. Депутатська недоторканність: скасувати не можна обмежити. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку 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. Юридичний вісник України. 29 червня – 5 липня 2018 року. № 26 (1199). С. 6-7.

59. Павловська Н.В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України / Н.В. Павловська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного ун-ту. Сер.: Юриспруденція. 2015. № 16. Т. 1. С. 23.

60. Панкевич І.М. Інститут виборності як складова української правової традиції (історико-правове дослідження) : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень ; Львівський національний університет ім. І. Франка. Львів, 2016. 452 с.

61. Панчак-Бялоблоцька Н.В. Порівняльний аналіз урядів меншості у європейських парламентських демократіях : дис. д-ра політ. наук : 23.00.02 – політичні інститути та процеси; 05 – соціальні та поведінкові науки ; Львівський національний університет ім. І. Франка. Львів, 2017. 520 с.

62. Пархоменко Н.М. Сутність і зміст правової реформи: теоретичні аспекти. Правова держава. 2018. Вип. 29. С. 44–49.

63. 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>

64. Проект закону про внесення змін до Закону України «Про Конституційний Суд України» (щодо забезпечення виконання рішень і висновків Конституційного Суду України) 8230 від 05.04.2018. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63793.

65. Рижук І.В. Аналіз правового регулювання депутатського імунітету в Україні та зарубіжних країнах. Прикарпатський юридичний вісник. 2018. № 3 (24). С. 23–26.

66. Стецюк П. Конституційний розвиток у сучасному світі: український вимір. Український часопис конституційного права. 2017. № 1. С. 55.

67. Тарасенко Т. Політична відповідальність в місцевому самоврядуванні: зміст та актуальні аспекти дослідження. Державне управління та місцеве самоврядування. 2017. Вип. 1. С. 158–162.

68. Твердохлеб М. Відповідальність та доброчесність як ціннісні складові парламентської діяльності. Сьома щорічна міжнародна конференція «Парламентські читання». Київ, 2017. С. 97–101.

69. Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/file/text/33/f439014n8.pdf>
70. Федоренко В.Л. Методологія сучасних конституційно-правових досліджень в Україні: наукова доповідь. Київ : Ліра-К, 2015. 64 с.
71. Цінності, стандарти, компетентність в парламентській діяльності: навчальний посібник / за заг.ред. проф. В.А. Гошовської. Київ : НАДУ, 2016. 193 с.
72. Чехарина В.И. К вопросу о парламентской ответственности депутатов / В.И. Чехарина // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 6. С. 104-120.
73. Шаповал В.М. Конституція Італійської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : О.М. Москаленко, 2018. 62 с.
74. Шаповал В.М. Феномен конституційного права : монографія. Київ : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2017. 423 с.
75. Шемшученко Ю.С., Скрипнюк О.В. Вітчизняна академічна правова наука і національна конституційно-правова доктрина: етапи формування та розвитку. Правова держава. 2018. Вип. 29. С. 16–28
76. Як бути ефективним депутатом. Інститут Політичної Освіти. Київ, 2020. 64 с.