

ПИТАННЯ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ

Богдан Деревянко,

*канд. юрид. наук, завідувач кафедри господарського та екологічного права
Донецького юридичного інституту ЛДУВС*

Зараз немає сумнівів, що восени 2007 року відбудуться дострокові вибори до Верховної Ради України. У зв'язку з цим можна прогнозувати, що питання про депутатську недоторканність буде приводом для популістичних спекуляцій з боку представників багатьох або усіх політичних партій. Якщо дану статтю буде надруковано після проведення виборів, – її актуальність не відпаде, а лише підвищиться. Можливість зловживання питаннями про депутатську недоторканність змушує юристів, що є спеціалістами з різних галузей права, у своїх дослідженнях звернути увагу у бік права конституційного. Питання депутатської недоторканності слід розглядати об'єктивно і саме з точки зору права, а не політики.

Теоретичні засади реалізації права депутатів на недоторканність аналізувалися та вдосконалювалися вченими-конституційниками та іншими спеціалістами. Зокрема такі дослідження здійснювали В.Ф. Погорілко, В.В. Кравченко, В.Я. Тацій, О.Ф. Фрицький, Ю.Н. Тодика, В.Ф. Кузнєцова, Ю.О. Фрицький та ін. Проте у навчальній літературі, як правило, за наявності роз'яснення загальних питань депутатської недоторканності за вітчизняним та іноземним законодавством спроби подолання проблем, пов'язаних із депутатською недоторканністю, відсутні [1, с. 478-482; 2, с. 211; 3, с. 451-452; 4, с. 178-179; 5, с. 353-356]. Розгляд у науковій літературі правового становища (статусу) парламентарія, як правило, залишає поза увагою питання депутатської недоторканності [6 та ін.]. Можливо, фахівці в науці конституційного права вважають питання, пов'язані із депутатською недоторканністю, визначеними, зрозумілими і такими, що не потребують додаткових досліджень. Проте ситуація із часто популістичними пропозиціями щодо скасування депутатської недоторканності вимагає додаткових досліджень.

Ціллю статті є теоретичне визначення на основі об'єктивного правового аналізу питання про необхідність залишення або скасування депутатської недоторканності як правового інституту.

Згідно зі статтею 80 Конституції України народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. У цій статті також містяться норми, які пояснюють, що народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Крім цього народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані [7]. Зміст депутатської недоторканності розкрито у статті 27 Закону України «Про статус народного депутата» [8] та у рішенні Конституційного суду України від 26 червня 2003 року [9]. Крім цього пунктом 4 статті 28 названого Закону України передбачається, що Управління державної охорони України разом з органами СБУ та МВС України забезпечує безпеку народному депутату при виконанні ним депутатських повноважень, а також за місцем його проживання та членів його сім'ї у порядку, встановленому законом [8]. Згідно зі ст. 30 і 31 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» останні хоча й не володіють депутатською недоторканністю, проте мають особливий правовий статус [10] і отримують гарантії своєї діяльності [11].

Отже народним депутатам надано недоторканність для того, щоб вони могли вільно висловлювати свої погляди, голосувати за власними переконаннями і не зазнавати переслідувань за інакодумство. Сама ідея про депутатську недоторканність має позитивну мету. Проте зловживання окремих депутатів наданим правом викликає у суспільстві справедливе обурення. Завдяки цьому окремі політики з метою підвищення своїх рейтингів заявляють і будуть заявляти у майбутньому про наміри щодо скасування депутатської недоторканності. Але в такій ситуації відбувається підміна предмета порівняння. Розглянемо у чому ця підміна знаходить прояв.

Перед цим слід зазначити, що у більшій чи меншій мірі недоторканністю користуються представники законодавчої влади (депутати, парламентарі, сенатори тощо) більшості країн світу. Зокрема це підтверджується ст. 57-1 та 58 Конституції Австрійської Республіки від 10 листопада 1920 року; ст. 58 і 59 Конституції Бельгії від 7 лютого 1831 року; ст. 93 Конституції Республіки Білорусь від 15 березня 1994 року; ст. 69 і 70 Конституції Республіки Болгарія від 12 липня 1991 року; ст. 61 і 62 Конституції Греції, що набула чинності 11 червня 1975 року; ст. 33 і 34 Конституції Королівства Данії від 5 червня 1953 року; ст. 76 Конституції Естонської Республіки від 28 червня 1992 року; ст. 105 Конституції Індії; п. 13 ст. 15 Конституції Ірландії від 23 березня 1990 року; ст. 71 Конституції Іспанії, що набрала чинності 29 грудня 1978 року; ст. 68 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 року; ст. 28-31 Конституції Латвійської Республіки від 15 лютого 1922 року із поправками від 21.03.1993 року і 27.01.1994 року; ст. 62 Конституції Литовської Республіки від 25 жовтня 1992 року; ст. 68 і 69 Конституції Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 року; ст. 64 Конституції Республіки Македонія від 17 листопада 1991 року; п. 3 ст. 70 і ст. 71 Конституції Республіки Молдова від 29 червня 1994 року; ст. 71 Конституції Королівства

Нідерландів від 17 лютого 1983 року; ст. 7 і 26 Конституційного Закону про відносини між законодавчою та виконавчою владами Республіки Польща та про місцеве самоврядування від 17 жовтня 1992 року; ст. 160 Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 року; ст. 98 Конституції Російської Федерації від 12 грудня 1993 року; ст. 78 і 79 Конституції Словацької Республіки від 1 вересня 1992 року; ст. 83 Конституції Республіки Словенія від 23 грудня 1991 року; п. 3 ст. 20 Конституції Республіки Угорщина; ст. 88 Конституції Республіки Узбекистан від 8 грудня 1992 року; ст. 47 Основного Закону ФРН від 23 травня 1949 року; § 14 і 15 Акта про Едускунте Фінляндії від 13 січня 1928 року; ст. 26 Конституції Французької республіки від 4 жовтня 1958 року; ст. 75 Конституції Республіки Хорватія від 22 грудня 1990 року; ст. 27 і 28 Конституції Чеської Республіки від 16 грудня 1992 року; § 8 глави 4 Конституції Швеції від 27 лютого 1974 року; ст. 50 та 51 Конституції Японії від 3 листопада 1946 року та ін. [12; 13; 14].

Отже, депутатська недоторканність є звичним явищем у світовій практиці і наявність цього інституту в Україні відповідає загальному правилу.

В Україні як і в більшості демократичних країн світу існують три незалежні одна від іншої гілки влади (принаймні це зазначено у статті 6 Конституції України). Законодавча, виконавча і судова влади мають різні завдання, які виконують завдяки різним повноваженням, наданим їм законом. Ці гілки влади є рівними і незалежними. Рівність гілок влади забезпечується завдяки наявності значної кількості стримувань та противаг. Ці важелі збереження незалежності однієї гілки влади від інших впливають з норм загального (у першу чергу Конституції України) та спеціального законодавства. До другого можна віднести Закони України «Про судоустрій України», «Про статус суддів» (для судової гілки влади), «Про статус народного депутата» (для законодавчої гілки влади), «Про Кабінет Міністрів України» (для виконавчої гілки влади).

Згідно із нормами вказаних та інших актів недоторканність крім представників законодавчої гілки влади мають також представники судової гілки влади. І часто представники інших гілок влади є залежними від судової гілки, як і навпаки. Тут доречно навести цитату кількарічної давнини В. Стефанюка: «...Як свідчить практика, тепер і народним депутатам, і урядовцям доводиться вгамовувати гординю і, полишивши амбіції, думати про долю прийнятого ними правового акта з точки зору можливої його перевірки судами...» [15, с. 18].

У статті 126 Конституції України зазначено, що нею і законами України гарантується незалежність і недоторканність суддів; вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється; суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом [7]. У пункті 7 статті 14 Закону України «Про судоустрій України» та пункті 1 статті 11 Закону України «Про статус суддів» однією із гарантій самостійності судів і незалежності суддів є їх недоторканність. Її наявність підтверджується статтею 15 Закону «Про судоустрій України», в якій також зазначається поширення гарантій недоторканності суддів на народних засідателів і присяжних на час виконання ними у суді обов'язків, пов'язаних із здійсненням правосуддя [16; 17]. У статті 13 Закону України «Про статус суддів» крім норми про неможливість судді без згоди Верховної Ради України бути затриманим чи заарештованим до винесення обвинувального вироку судом зазначено, що суддя не може бути затриманий за підозрою у вчиненні злочину, а також підданий приводу чи примусово доставлений у будь-який державний орган в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення. Суддя, затриманий за підозрою у вчиненні злочину чи адміністративного правопорушення, стягнення за яке накладається у судовому порядку, повинен бути негайно звільнений після з'ясування його особи. Проникнення в житло чи службове приміщення судді, в його особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, а так само огляд, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть провадитись тільки за вмотивованим рішенням суду, а також за згодою судді в разі прийняття головою відповідного суду рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки та інше.

Також особливим статусом володіють і представники виконавчої гілки влади. Найвищим органом виконавчої влади в Україні є Кабінет Міністрів України (КМУ). До його складу входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Кількість останніх збігається з кількістю міністерств України, а кандидатури за винятком Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. Двоє названих міністрів призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Президента України. Хоча згідно із законодавством члени КМУ недоторканністю не володіють, проте мають особливий статус, який згідно із пунктом 4 статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначається Конституцією України, названим та іншими законами України. У цьому ж пункті Закону міститься норма, яка ставить членів КМУ на вищій щабель у порівнянні з іншими посадовими особами: «Не допускається прирівнювання будь-яких посад в органах державної влади за статусом до посад членів Кабінету Міністрів України» [18]. Крім цього згідно з пунктом 5 статті 60 цього ж Закону членові КМУ на період здійснення його

повноважень видається в установленому порядку дипломатичний паспорт України, а згідно з пунктом 1 статті 60 – член КМУ забезпечується службовим транспортним засобом. Остання норма являє для нас інтерес з точки зору того, що крім службового транспорту члени КМУ, як правило, мають особисту охорону, хоча про це у законодавстві не сказано (також часто особисту охорону мають і депутати, судді і Президент). Тому навіть у випадку відсутності недоторканності проводити відносно них оперативно-розшукові чи слідчі дії або застосовувати санкції буде проблематичним.

Крім трьох гілок влади в Україні є голова держави – Президент. Слід зазначити, що незважаючи на наявність робіт у науковій літературі [19; 20 та ін.] питання про недоторканність Президента також залишаються малодослідженими. Він має недоторканність на час виконання своїх повноважень, на що вказано у статті 105 Конституції України і що підтверджено Рішенням Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року [21]. І хоча Основним Законом передбачено можливість проведення референдуму, винести на референдум питання про усунення з посади Президента рівно як і винести будь-яке інше питання на практиці майже неможливо навіть з теоретичної точки зору. З цим погодяться спеціалісти, адже із двадцяти шести великих адміністративно-територіальних утворень (області та Автономна Республіка Крим) є такі, в яких неможливо зібрати сто тисяч підписів серед наділеного дієздатністю дорослого населення. А таких областей має бути не менше 2/3, тобто не менше 18, а загальна кількість голосів для проведення референдуму повинна скласти не менше трьох мільйонів. Про це свідчить стаття 72 Конституції України. Достатньо складно провести і передбачену статтею 111 Конституції України процедуру імпічменту у Верховній Раді України.

Питання, пов'язане із депутатською недоторканністю не може розглядатися окремо від питань про недоторканність представників судової та виконавчої гілок влади і глави держави. Тут ми знову повертаємося до питання про підміну предмета порівняння. Коли окремі політики, журналісти чи інші громадські діячі піднімають питання про депутатську недоторканність, вони свідомо протиставляють народного депутата пересічному громадянину України. А це є категорично невірним. Хоча джерелом влади в Україні є народ, проте жоден із трохи більш ніж 46 млн. осіб об'єктивно виконує менш публічно-важливі функції, ніж кожен із 450 народних депутатів. Зараз незважаючи на те, що українська нація є однією з найбільш читаючих у світі, її пересічні представники ще не мають такого наукового і освітнього рівня та державницького підходу, щоб вирішувати питання про депутатську недоторканність. Аби свідомість кожного громадянина дозволяла йому об'єктивно оцінювати питання про державні інтереси, – не було б потреби залишати в Конституції України статтю 74, яка свідчить, що «референдум не допускається щодо законопроектів з питань податків, бюджету та амністії». Якщо припустити можливість винесення на референдум питання про податки, можна прогнозувати, що переважна більшість громадян проголосує за повне скасування прибуткового податку з громадян і за надмірне підняття ставок податків, які сплачують великі підприємства, особливо приватної форми власності. У даному випадку регулювання юридичних (господарсько- та фінансово-правових) правовідносин буде знаходитися у площині психології, що є невірним.

Аналогічно у разі винесення на референдум питання про депутатську недоторканність регулювання конституційно-правових правовідносин буде залежати від психології виборців. Ідучи на такий референдум, виборці будуть порівнювати правовий статус народного депутата із своїм власним. Тому вирішувати питання про депутатську недоторканність на основі ставлення до неї пересічних громадян буде невірним. Відповіді громадян не будуть об'єктивним аргументом. Така ситуація в Україні вже була.

Питання про депутатську недоторканність може розглядатися лише у комплексі із питанням про недоторканність суддів, Президента, особливим правовим статусом Прем'єр-міністра, міністрів та інших посадовців.

Отже, через низький рівень життя населення у суспільстві об'єктивно існує недовіра до усіх представників вищих державних органів та установ. Але за усіх рівних умов найбільш «на виду» є народні депутати і Президент України. Дії інших найвищих чиновників та суддів у свідомості населення, як правило, надовго не залишаються. І якщо з думкою про недоторканність однієї людини – Президента України свідомість пересічних громадян може звикнути, то наявність недоторканності у 450 осіб більшістю населення сприймається як особиста образа і визнання власної меншовартості. Такі думки підігриваються часто неякісною роботою і недостатньо відповідальним ставленням до неї певної або значної кількості народних депутатів України в парламентах усіх минулих скликань.

Тобто подолання проблем, пов'язаних із недоторканністю, може здійснюватися двома шляхами. Суть першого шляху можна передати цитуванням Ю.О. Фрицького: «...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» [22, с. 343].

Однак скасування депутатської недоторканності може призвести до порушення і без того хиткої системи стримувань і противаг. З цього можна зробити висновок, що незалежно від ставлення громадян, Президента, Прем'єр-міністра, суддів до Верховної Ради, однібічна ліквідація депутатської недоторканності може лише зашкодити і вітчизняному парламентаризму, і демократії в цілому. Питання про скасування депутатської недоторканності може розглядатися у комплексі із одночасним скасуванням недоторканності Президента України, суддів усіх інстанцій загальних та спеціалізованих судів, особливого статусу Прем'єр-міністра і міністрів. Тобто другий шлях подолання проблем, пов'язаних із недоторканністю, полягає у залишенні недоторканності та особливого статусу у згаданих представників усіх гілок влади та Президента. Наявність недоторканності у депутатів, Президента та суддів, особливого статусу у Прем'єр-міністра та міністрів може сприяти порушенням з їхнього боку законодавства, проте відсутність недоторканності може зашкодити висловленню власної думки. Дане питання треба розглядати тільки фахово і більш ретельно, ніж це робиться на рівні журналістів чи окремих політиків.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що скасувати чи залишити депутатську недоторканність можливо лише разом із недоторканністю представників інших гілок влади та глави держави. І на цьому потрібно припинити політичні провокації. А завданнями майбутніх правових досліджень у даній площині мають постати удосконалення Конституції та виборчого законодавства.

Література:

1. Конституційне право України: Підручник / За ред. д.ю.н. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка. – 1999. – 735 с.
2. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.Н. Тодики. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.
3. Конституційне право України: Підручник / За ред. д.ю.н. В.Ф. Погорілка. – 2-ге доопрац. вид. – К.: Наукова думка. – 2000. – 732 с.
4. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навч. посіб. – К.: Атіка, 2000. – 320 с.
5. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підр. – Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
6. Радченко О. Структура правового становища (статусу) парламентаря як посадової особи // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 128-130.
7. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Про статус народного депутата України: Закон України в редакції Закону від 22 березня 2001 року № 2328-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 42. – Ст. 212.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 // www.rada.gov.ua.
10. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року № 93-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.
11. Чернецька О. Гарантії діяльності депутатів місцевих рад як структурний елемент правового статусу // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 5. – С. 87-89.
12. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л.А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 816 с.
13. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Правн. Фундація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с.
14. Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.
15. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні // Право України. – 2001. – № 1. – С. 15-18.
16. Про судоустрій України: Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.
17. Про статус суддів: Закон України від 15 грудня 1992 року № 2862-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 8. – Ст. 56.
18. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 21 грудня 2006 року № 514-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 11. – Ст. 94.
19. Головатенко В. Окремі аспекти конституційно-правового статусу Президента України // Право України. – 1999. – № 5. – С. 30-33.
20. Агафонов С. Правовий статус Президента України // Право України. – 2000. – № 9. – С. 24-26.
21. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпичменту Президента України) від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 // www.rada.gov.ua.
22. Фрицький Ю.О. Державна влада в Україні: становлення, організація, функціонування: Монограф. – Д.: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2006. – 360 с.