

В. Л. Ортинський

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
директор Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету "Львівська політехніка",
OrtynskyyVolodymyr@gmail.com

В. С. Канцір

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального права і процесу
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету "Львівська політехніка",
kancir_01@ukr.net

ЗНЯТТЯ НЕДОТОРКАНОСТІ З НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ДОСВІД ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ

© Ортинський В. Л., Канцір В. С., 2019

Досліджено конституційно-правові та кримінальні процесуальні питання обмеження або законодавчого позбавлення особливого статусу окремих можливих учасників судочинства, реального впровадження засади рівності усіх перед законом. Здійснено тезисний порівняльний моніторинг законодавчого врегулювання інституту депутатської недоторканості у сфері кримінального провадження в Україні та в окремих іноземних державах.

Ключові слова: недоторканність; правові пільги; правові привілеї; правовий імунітет; статус народного депутата; особи, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження; провадження щодо окремої категорії осіб.

В. Л. Ортинський, В. С. Канцір

СНЯТИЕ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ С НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ: ПЕРСПЕКТИВЫ ВНЕДРЕНИЯ И ОПЫТ ОТДЕЛЬНЫХ СТРАН

Исследовано конституционно-правовые и уголовные процессуальные вопросы ограничения или законодательного лишения особого статуса отдельных возможных участников судопроизводства, реального внедрения принципа равенства всех перед законом. Проведен тезисный сравнительный мониторинг законодательного урегулирования института депутатской неприкосновенности в сфере уголовного судопроизводства в Украине и в отдельных иностранных государствах.

Ключевые слова: неприкосновенность; правовые льготы; правовые привилегии; правовой иммунитет; статус народного депутата; лица, в отношении которых осуществляется особый порядок уголовного производства; производство по отдельной категории лиц.

V. L. Ortinski

director Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
Lviv Polytechnic National University,
Sc. D., Prof.

V. S. Kancir

Professor of the Institute of Jurisprudence, Psychology and Innovative Education
Lviv Polytechnic National University,
Sc. D., Prof.

REMOVAL OF INTEGRITY FROM PEOPLE'S DEPUTIES: PROSPECTS OF IMPLEMENTATION AND EXPERIENCE OF CERTAIN STATES

This article is dedicated to analyzing constitutional-legal and criminal procedural issues of limiting or legislative deprivation of the special status of certain possible participants in the judiciary, of the actual implementation of the principle of equality of all before the law was

examined. It was done a comparative monitoring of legislative regulation of the Institute of parliamentary immunity in the sphere of criminal proceedings in Ukraine and some foreign countries.

Key words: immunity; legal privilege; legal immunity; status of People's Deputy; individual subject with special procedure of criminal proceedings; proceedings against a separate category of individuals.

Постановка проблеми. Упродовж новітнього періоду законотворчої діяльності в Україні Верховна Рада прагне законодавчо вирішити складне та багатогранне питання недоторканності народних депутатів, яке уже давно в її порядку денному, – і у площині конституційно-правовій, і в кримінальній процесуальній.

У цьому контексті особливу увагу варто звернути на Закон України “Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)” від 3 вересня 2019 року, № 27-IX. Статтю 80 Конституції викладено у новій редакції: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Закон набирає чинності з 1 січня 2020 року.

Для дієвого зняття депутатської недоторканності потрібні не тільки зміни до Конституції України, але й відповідні зміни до КПК України та цілої низки законів. Якщо відповідні доповнення не будуть прийняті, то навіть після того, як набудуть чинності згадані зміни у Конституції України, розслідувати кримінально карані діяння депутатів буде проблематично.

Отже, з-поміж десятків нововведень, змін та доповнень “наріжним каменем” залишається модернізація інституту недоторканності, його місце (чи, навпаки, відсутність) на платформі саме кримінального провадження. Законодавець тимчасово відмовився від ідеї дозволити затримання, обшук чи огляд народного депутата без згоди Верховної Ради України, однак парламентарі повертаються до цього питання вже в окремому комплексному законопроекті. Водночас між депутатами профільного Комітету з питань правоохоронної діяльності точилася і продовжується дискусія щодо того, якими повинні бути особливості розслідувань: один законопроект передбачає, що лише Генеральний прокурор може розпочати розслідування стосовно депутата, згідно із іншим прокурор не матиме привілейованих повноважень під час розслідування злочинів, які вчинили депутати.

Разом з тим, через недосконалість в Україні інститутів сталої демократії та політично незаангажованих, “нейтральних” органів правопорядку, суду, виникає питання про узгодження пропонованих правил проведення слідчих дій щодо народних депутатів із міжнародними стандартами парламентаризму та про те, чи не посягають вони на незалежність членів законодавчого органу.

Мета статті – тезисний порівняльний моніторинг законодавчого врегулювання інституту депутатської недоторканності, особливих порядків кримінального провадження в Україні та в окремих іноземних державах.

Аналіз дослідження проблеми. Питання суб’єктивних прав і окремих площин, граней таких категорій, як “недоторканність”, “правовий імунітет” (“правові пільги”, “правові привілеї”), були предметом вивчення вчених-конституціоналістів та процесуалістів, серед яких: В. Авер’янов, Б. Маймуратов, Ю. Барабаш, О. Васильченко, С. Волкотруб, Н. Воронов, В. Горшеньов, В. Головченко, В. Денисов, О. Зайчук, М. Кармаліта, А. Кобрін, Л. Кокорєв, О. Копиленко, В. Копейчиков, С. Лисенков, А. Малько, Н. Мироненко, Є. Назаренко, Н. Нижник, В. Нор, О. Орлова, М. Орзіх, Н. Оніщенко, Т. Пікуля, В. Погорілко, П. Рабінович, О. Реєнт, В. Сіренко, А. Селіванов, О. Скакун, С. Суменков, О. Такля, Ю. Тодика, О. Сурілов, М. Цвік, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, Л. Юзьков, О. Ярмиш. Це також наукові пошуки проф. С. Авакяна, Ф. Агаєва, С. Алексєєва, А. Безуглова, О. Бастрикїна, І. Бліщенко, В. Даєва, В. Галузо, Н. Кіпніса, Д. Левїна, Т. Москалькової, В. Руднева, С. Стахівського, Л. Удалової, В. Шибіко, А. Ярматова та інших.

Виклад основного матеріалу. Засада юридичної рівності у площині дефінітивного аналізу понять “недоторканність”, “іmunітет” означає, що до однойменних суб’єктів не можуть застосовуватись будь-які розрізнення, винятки, обмеження чи переваги з огляду на певні їхні властивості [1, с. 66].

Рівність учасників кримінального провадження перед судом покладає на суд обов’язок не надавати будь-яких переваг, що не обумовлені законом, будь-якому з учасників кримінального провадження. Так само недопустимою є будь-яка дискримінація. Однак принцип рівності перед законом і судом не порушується у разі надання певним категоріям учасників кримінального провадження (неповнолітнім, іноземцям, особам з розумовими і фізичними вадами, особам, які наділені особливим процесуальним статусом, тощо) додаткових гарантій, у випадку і в порядку, передбаченому КПК [2].

Необхідність запровадження інституту правового іmunітету зумовлена появою в Західній Європі вищих представницьких органів влади, які необхідно було захищати від впливу феодалів та монарха, в руках яких зосереджувалася виконавча влада. Так з’явився інститут, який нині називають депутатською недоторканністю, чи депутатським іmunітетом. Сьогодні правовий інститут іmunітету доволі широко використовується у різних сферах життєдіяльності суспільства. Особливо це стосується тих правовідносин, у яких можуть обмежуватися права та свободи людини. Проте, незважаючи на доволі поширене вживання терміна “іmunітет”, у наш час не досягнуто єдності щодо його визначення. Вчені по-різному характеризують це поняття, посилаючись на ті чи інші його особливості, а також зважаючи на сферу його використання. Найпоширеніша ця категорія у конституційному, кримінальному та адміністративному праві, зокрема в їх процесуальних сферах. Важливе значення для характеристики правового іmunітету мають норми міжнародного права [3, с. 44].

Доволі вдало, на нашу думку, висловився О. Такля, що правові іmunітети виступають самостійною формою правових винятків, які являють собою систему юридичних вилучень з ординарних (загальних) або спеціальних правил, чим створюється особливий правовий режим для чітко визначеного кола фізичних і юридичних осіб, яким надаються додаткові права (привілеї, пільги) або які звільняються від виконання юридичних обов’язків, юридичної відповідальності, або порядок притягнення яких до юридичної відповідальності відзначається спеціальним характером [4, с. 417].

Отже, сформулюємо коротко це визначення: правовий іmunітет – це своєрідний виняток із загального права, який передбачає специфіку правового статусу конкретно визначених фігурантів провадження.

Депутатська недоторканність (іmunітет) передбачає неможливість притягнення депутата до юридичної відповідальності за діяння, які містять ознаки злочинів та/або правопорушень, без попереднього санкціонування парламентом (в деяких випадках – після прямої заборони притягнення депутата до відповідальності). Природа депутатського іmunітету доволі складна, що визначає неоднозначність та багаторівневість законодавчого впровадження цього інституту в систему захисту парламентаріїв. Тому практично неможливо виділити спільні риси та розробити універсальну термінологію, яка б допомогла уникнути неузгодженості в науковому описі проблеми (наприклад, якщо на позначення принципу недоторканності законодавство Німеччини та Іспанії послуговується терміном “іmunітет”, то в Ірландії, Мальті, Канаді, Великобританії йдеться про “свободу від арешту”) [5, с. 16].

Немає однозначного підходу до питання визначення кола осіб, що можуть володіти іmunітетом. Відповідно до загального правила, об’єктом захисту іmunітету є депутати парламенту. Однак є випадки поширення його дії на інших осіб: усіх осіб, що беруть участь у парламентських процедурах (у країнах із британським стилем правління – Великобританії, Нідерландах, Ірландії); членів регіональних асамблей (Ландтагів) в Австрії; членів регіональних рад та міністерств у Бельгії. Доволі неоднозначна практика застосування іmunітету в країнах із двопалатним парламентом: якщо сенатори в США захищені іmunітетом, то на членів Бундесрату (верхньої палати парламенту Німеччини) його захист не поширюється. Крім того, іmunітет може поширюватися на осіб, які дають свідчення парламенту або його комітетам (в Австрії, Замбії, Індії, Кенії, Новій Зеландії); службових осіб апаратів парламентів (у Австралії, Бангладеш, Замбії, Індії, ПАР); омбудсманів (у Іспанії); міністрів (у Бельгії, Македонії) [5, с. 17].

Депутатська недоторканність як привілей не має абсолютного характеру. Ступінь правової захищеності депутата залежить від особливостей, визначених національним законодавством. До поширених обмежень імунітету належать: а) можливість порушення провадження проти депутата винятково за попередньої згоди парламенту (наприклад, в Аргентині, Бельгії, Болгарії, Латвії, Литві, Молдові, ФРН, Фінляндії, Франції); б) винятки зі сфери дії принципу непідсудності певних категорій злочинів (наприклад, в Португалії імунітет не захищає депутатів від відповідальності за зловмисні правопорушення, які караються ув'язненням не менше ніж на три роки; в США – за вчинення державної зради, інших тяжких злочинів або порушення громадського порядку); в) винятки зі сфери дії принципу непідсудності випадків “*flagrante delicto*”, тобто затримання особи під час вчинення злочину, а також безпосередньої або опосередкованої участі у його скоєнні (наприклад, у Болгарії, Литві, Молдові, ФРН, Угорщині, Франції, Японії). Незважаючи на те, що імунітет за природою є привілеєм, він не гарантує повного звільнення депутата від відповідальності за вчинені ним правопорушення. Національні законодавства по-різному підходять до визначення меж імунітету, його дії в часі, просторі та до кола осіб, а також підстав зняття. Основною метою цього інституту є створення належних умов для ефективного здійснення законодавчих функцій як окремому депутатові, так і парламентові загалом. Тенденції до обмеження дії принципу недоторканності у державах Заходу, з одного боку, та до його розширення в державах Центрально-Східної Європи, з іншого, є свідченням важливості та актуальності проблеми депутатського імунітету для сучасної практики державотворення та науки конституційного права [5, с. 17].

Як бачимо, більшість держав використовує інститут недоторканності народного депутата. На нашу думку, Україні необхідно істотно оптимізувати обсяг депутатської недоторканності (наприклад, якщо народного депутата затримано на місці вчинення злочину або безпосередньо після).

На нашу думку, Венеціанська комісія цілком слушно рекомендує Україні повністю не скасовувати депутатську недоторканність, а змінити її, взяти за основу модель депутатської недоторканності, яка існує в державах Європейського Союзу. Венеціанська комісія зазначає, що парламентський імунітет є невід'ємною частиною європейського конституціоналізму [6].

Свого часу Конституційний Суд України неодноразово розглядав законопроекти про внесення змін до статті 80 Конституції України стосовно обмеження депутатської недоторканності та давав висновки про те, що пропонувані зміни щодо скасування недоторканності народних депутатів України стосуються лише їхнього спеціального статусу і не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини та громадянина (їх скасування чи обмеження), а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України.

Отже, Конституційний Суд України вважав, що законопроект, яким пропонується викласти статтю 80 Конституції України у новій редакції, не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина та є таким, що не суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України [7].

Водночас Конституційний Суд України вважав 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 [7].

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 забезпечення народного депутата України від незаконного втручання у його діяльність, на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного функціонування парламенту.

Конституційний Суд України підкреслював, що пропонувані зміни до статті 80 Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України, а отже, не суперечать вимогам частини першої статті 157 Конституції України [7].

Враховуючи викладене, Конституційний Суд України ще у червні минулого року визнав таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, проєкт про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) [8].

Стосовно інших можливих фігурантів, учасників кримінального провадження (зокрема суддів) викликає певні застереження застосування так званих “особливих процедур” (кримінальний процесуальний закон оперує терміном “окрема категорія осіб” або “особи, щодо яких здійснюється особливий порядок кримінального провадження”) (глава 37 КПК України)).

Вивчення відповідного законодавства окремих держав свідчить про те, що засаду недоторканності суддів реалізовано у законодавстві цих держав – меншою мірою, ніж в Україні. Наприклад, в Італії, Франції судді відповідають за свої вчинки відповідно до кримінального і цивільного законодавства так само, як й інші громадяни. Додаткові гарантії недоторканності суддів притаманні деяким східноєвропейським державам: за Конституцією Республіки Польща суддя не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності або позбавлений волі без попередньої згоди визначеного законом суду [9].

Венеціанська комісія послідовно зазначала, що судді не повинні отримувати вигоду від загальної недоторканності, а повинні мати лише функціональний імунітет, тобто імунітет від дій, учинених у ході виконання ними своїх функціональних обов’язків [10].

Питання дипломатичного імунітету відображено у статті 29 Віденської конвенції про дипломатичні відносини (1961 р.), яка зазначає, що особа дипломатичного агента є недоторканою. Він не підлягає арешту чи затриманню у будь-якій формі. Держава перебування повинна виявляти до нього належну повагу та вживати всіх належних заходів для запобігання будь-яким замахам на його особу, свободу чи гідність [11].

Відповідно до статті 6 КПК України кримінальне провадження щодо особи, яка користується дипломатичним імунітетом, може здійснюватися за правилами Кодексу лише за згодою такої особи або за згодою компетентного органу держави (міжнародної організації), яку представляє така особа, у порядку, передбаченому законодавством України та міжнародними договорами України.

Висновки. Інститут особливих порядків кримінального провадження, провадження щодо окремої категорії осіб у найближчій перспективі повинен зазнати відчутної модернізації, удосконалення, як у конституційно-правовій площині, так і у кримінальній процесуальній. Досягти дієвої реалізації конституційної засади рівності усіх перед законом, відсутності будь-яких привілеїв за будь-якими ознаками можливо лише у контексті радикального переосмислення інституту недоторканності. Відповідно до європейських законодавчих стандартів, це дасть змогу унеможливити ухилення від відповідальності, зловживання тим чи іншим “привілейованим становищем” з боку окремих категорій громадян, насамперед народних депутатів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кучинська О. П., Фулей Т. І., Бараннік Р. В. Принципи кримінального провадження у світлі практики Європейського суду з прав людини: монографія. Ніжин: ТОВ Видавництво “Аспект-Поліграф”, 2013. 228 с.
2. Бандурка О., Блажівський Є., Бурдоль Є. Кримінальний процесуальний кодекс України: наук.-практ. коментар. Харків: Право, 2012. С. 23.
3. Васильченко О. П. Правові імунітети як винятки реалізації принципу рівності прав та свобод людини та громадянина в Україні. *Наше право*. 2014. № 8. С. 43–49.
4. Такля О. В. Правовий імунітет та суміжні правові категорії. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. С. 411–416.
5. Ковриженко Д., Чебаненко О., Гришук О., Колодяжна Н., Беседа Я. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України. *Лабораторія законодавчих ініціатив*, 2007. URL: <http://parlament.org.ua>.
6. European commission for democracy through law (Venice commission) report on the scope and lifting of parliamentary immunities. URL: <http://www.venice.coe.int>.
7. Висновок Конституційного Суду України у справі № 2-89/2018 за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) вимогам статей 157 і 158 Конституції України,

19 червня 2018 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua> 8. Надано Висновок Конституційного Суду України у справі щодо недоторканності народних депутатів України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>. 9. Гапоненко Л. В. Проблемні аспекти принципу недоторканності суддів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. Вип. 41. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua> 10. Висновок Венеціанської комісії на 103-му пленарному засіданні, щодо проєкту закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів та суддів (м. Венеція, 19–20 червня 2015). URL: <http://www.scourt.gov.ua>. 11. Віденська конвенція про дипломатичні зносини ООН: Конвенція: міжнародний документ від 18.04.1961. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

REFERENCES

1. Kuchynska O. P., Fuley T. I., Barannik R. V. *Pryntsypy kryminalnoho provadzhennya u svitli praktyky Yevropeyskoho sudu z prav lyudyny: monohrafiya* [Principles of criminal proceedings in the light of the practice of the European Court of Human Rights: a monograph]. Nizhyn: TOV Vydavnytstvo "Aspekt-Polihraf", 2013. 228 p. 2. Bandurka O., Blazhivskyy Ye., Burdol Ye. *Kryminalnyy protsesualnyy kodeks Ukrayiny: naukovo-praktychnyy komentar* [Criminal Procedure Code of Ukraine. Scientific and practical commentary]. Kharkiv: Pravo, 2012. P. 23. 3. Vasylichenko O. P. *Pravovi imunitety yak vynyatyky realizatsiyi pryntsypu rivnosti prav ta svobod lyudyny ta hromadyanyna v Ukrayini* [Legal immunities as exceptions to the realization of the principle of equality of rights and freedoms of man and citizen in Ukraine]. *Nashe pravo*. 2014. No. 8. P. 43–49. 4. Taklya O. V. *Pravovy imunitet ta sumizhni pravovi katehoriyi* [Legal immunity and related legal categories]. *Aktualni problemy derzhavy i prava*. 2009. P. 411–416. 5. Kovryzhenko D., Chebanenko O., Hryshchuk O., Kolodyazhna N., Byesyeda Ya. *Deputatski pryvileyi: zarubizhnyy dosvid ta propozytyi dlya Ukrayiny* [Deputies' Privileges: Foreign Experience and Proposals for Ukraine]. Laboratoriya zakonodavchyykh initsyatyv, 2007. URL: <http://parlament.org.ua>. 6. *European commission for democracy through law (Venice commission) report on the scope and lifting of parliamentary immunities* [European Commission for Democracy through Law (Venice commission) report on the scope and lifting of parliamentary immunities]. URL: <http://www.venice.coe.int>. 7. *Vysnovok Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny u spravi № 2-89/2018 za konstytutsiynym zvernennym Verkhovnoyi Rady Ukrayiny pro nadannya vysnovku shchodo vidpovidnosti zakonoproektu pro vnesennya zmin do statti 80 Konstytutsiyi Ukrayiny (shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrayiny) vymoham statey 157 i 158 Konstytutsiyi Ukrayiny* [Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in Case No. 2-89/2018 on the Constitutional Appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine on Opinion on the Conformity of the Bill Amending Article 80 of the Constitution of Ukraine People's Deputies of Ukraine) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine, June 19, 2018]. 19 chervnya 2018 roku. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>. 8. *Nadano Vysnovok Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny u spravi shchodo nedotorkannosti narodnykh deputativ Ukrayiny* [Opinion of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the immunity of the People's Deputies of Ukraine is submitted]. URL: <http://www.ccu.gov.ua>. 9. Haponenko L. V. *Problemnii aspekty pryntsypu nedotorkanosti suddiv* [Problematic aspects of the principle of immunity of judges]. *Naukovyy visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho universytetu. Seriya Pravo*. Vyp. 41. URL: <http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua>. 10. *Vysnovok Venetsianskoyi komisiyi na 103-mu plenarnomu zasidanni, shchodo proektu zakonu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrayiny shchodo nedotorkanosti narodnykh deputativ ta suddiv* [Opinion of the Venice Commission at the 103rd plenary session, concerning the draft law on amendments to the Constitution of Ukraine on inviolability of people's deputies and judges]. (Venetsiya, 19–20 chervnya 2015). URL: <http://www.scourt.gov.ua>. 11. *Videnska konventsia pro dyplomatychni znosyny OON*: [Vienna Convention on Diplomatic Relations with the United Nations]. Konventsia, Mizhnarodnyy dokument vid 18.04.1961. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

Дата надходження: 14.06.2019 р.