



**ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ**



Центр політико-правових  
реформ

**ЗВІТ  
ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ АНАЛІЗУ  
ПРОБЛЕМИ НЕДОТОРКАНОСТІ  
НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ**

**Автор: Костянтин Задоя,  
кандидат юридичних наук, доцент**

**Редактор: Микола Хавронюк,  
доктор юридичних наук, професор**

**КИЇВ – 2019**



**ПРЯМУЄМО  
РАЗОМ**



Центр політико-правових  
реформ

Це дослідження підготовлено за підтримки Європейського Союзу в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади».

Зміст дослідження є предметом відповідальності Центру політико-правових реформ і не обов'язково відображає позицію Європейського Союзу.

## СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Венеціанська комісія	Європейська комісія за демократію через право
ВРП	Вища рада правосуддя
ВРУ	Верховна Рада України
ГРЕКО	Група держав проти корупції
КК	Кримінальний кодекс України
КПК	Кримінальний процесуальний кодекс України
КМРЄ	Комітет Міністрів Ради Європи
КСУ	Конституційний Суд України
ПАРЄ	Парламентська Асамблея Ради Європи
РЄ	Рада Європи

## I. ДЕЯКІ ТЕРМІНОЛОГІЧНІ ЗАУВАГИ

1. Із загального контексту чинної редакції статті 80 Конституції України<sup>1</sup> випливає, що передбачене в частині першій цієї статті поняття «депутатська недоторканність» має родовий характер та охоплює гарантію відсутності відповідальності за висловлювання та результати голосування, передбачену ч. 2 ст. 80 Конституції України, та гарантію не-притягнення до кримінальної відповідальності, затримання та арешту без згоди ВРУ, передбачену ч. 3 ст. 80 Конституції України. Такий висновок підтверджує і дефініція депутатської недоторканності, яку сформулював КСУ в підп. 1.1. резолютивної частини Рішення в справі про гарантії депутатської недоторканності<sup>2</sup>. У цьому визначенні депутатська недоторканність визначається шляхом акумулювання правових наслідків, передбачених ч.ч. 2 та 3 ст. 80 Конституції України.

Родовий характер поняття «депутатська недоторканність» в ч. 1 ст. 80 Конституції України поділяє й українська доктрина конституційного права, позначаючи спеціальними термінами видові прояви депутатської недоторканності: гарантія, передбачена ч. 2 ст. 80 Конституції України, зазвичай називається *депутатським індемнітетом*, а гарантія, передбачена ч. 3 ст. 80 Конституції України, — *депутатським імунітетом*<sup>3</sup>.

2. Термінологічна «тріада» «депутатська недоторкані недоторканність = депутатський індемнітет + депутатський імунітет» не повністю узгоджується з європейськими правовими традиціями. Зокрема, у низці документів міжнародних інституцій<sup>4</sup> для позначення сукупності гарантій, подібних до тих, що передбачені у статті 80 Конституції України, вживається термін «*парламентський імунітет (parliamentary immunity)*», а не «парламентська (депутатська) недоторканність». Крім того, у цих же документах гарантії, аналогічні до тієї, яка передбачена ч. 2 ст. 80 Конституції України, називаються «*відсутністю відповідальності (non-liability)*»<sup>5</sup>, а гарантії, подібні до передбаченої ч. 3 ст. 80 Конституції України — «*недоторканністю (inviolability)*»<sup>6</sup>.

3. Оскільки мета цього звіту полягає в тому, щоб поглянути на проблему депутатської недоторканності в Україні в більш широкому контексті<sup>7</sup>, окреслені вище термінологічні відмінності можуть ускладнювати коректне розуміння окремих його положень. Задля запобігання цьому деякі терміни будуть вживатися з огляду на особливості, викладені нижче в Таблиці 1.

**Таблиця 1.** Значення деяких термінів, що використовуються у даному документі

1 Див. пар. 9 цього звіту.

2 Див. пар. 4 цього звіту.

3 Див., наприклад, Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник. К: Юрінком Інтер, 2003. С. 353-355; Майданник О.О. Конституційне право України: навч. посіб. К: Алерта, 2011. С. 249-253; Григоруку Н.Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: дис... канд. юрид. наук. К., 2004. С. 69-70; Реєнт О.О. Право депутатської недоторканності (питання теорії і практики): дис... канд. юрид. наук. К., 2007. С. 39.

4 Див. розділ V цього звіту.

5 Див., зокрема, пар. 16 цього звіту.

6 Див., зокрема, пар. 16 цього звіту.

7 Див. пар. 8 цього звіту.

Термін	Значення терміну
«парламентський (депутатський) <b>імунітет</b> » або «(депутатська) <b>недоторканність</b> (членів парламенту) у широкому сенсі»	весь обсяг гарантій, передбачених статтею 80 Конституції України, чи аналогічні їм гарантії у правових системах інших держав
« <b>відсутність відповідальності</b> (депутатів, членів парламенту) за висловлювання та результати голосування»	гарантія, передбачена ч. 2 ст. 80 Конституції України, чи аналогічні їй гарантії за правом іноземних держав
«(депутатська) <b>недоторканність</b> (членів парламенту) у вузькому сенсі»	гарантія, передбачена ч. 3 ст. 80 Конституції України, чи аналогічні їй гарантії за правом іноземних держав

## II. ВСТУП

4. Свого часу КСУ визначив депутатську недоторканність у широкому сенсі як «елемент статусу народного депутата України», що «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»<sup>8</sup>.

5. Концепція парламентського імунітету «є невід'ємною частиною європейської конституційної традиції, про що свідчить той факт, що всі європейські країни мають з цього приводу у тій або іншій формі правила, які часто діють з давніх часів. Основна особливість полягає в тому, що членам парламенту надається певний ступінь захисту від цивільних чи кримінально-правових норм, які інакше стосуються всіх громадян. Основна ідея полягає в тому, що обрані представники народу потребують певних гарантій, щоб ефективно виконувати свій демократичний мандат, не боячись цькування чи необґрунтовані звинувачення з боку виконавчої влади, судів чи політичних опонентів»<sup>9</sup>.

6. У сучасний період предметом гострої суспільно-політичної дискусії в Україні є депутатська недоторканність у вузькому сенсі. Прихильники депутатської недоторканності наголошують на тому, що вона є наріжним каменем незалежності законодавчої влади (ВРУ) від інших гілок влади, а опоненти зазвичай апелюють до того, що депутатська недоторканність в сучасних українських реаліях породжує безкарність народних депутатів України за зловживання своїми повноваженнями та становищем<sup>10</sup>.

7. Від моменту набрання чинності ч. 3 ст. 80 Конституції України

8 Див. пар. 10 цього звіту.

9 Report on the scope and lifting of parliamentary immunities, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 march 2014), p. 7 <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

10 Подібні дискусії точаться не лише в Україні. Див., зокрема, Report on the scope and lifting of parliamentary immunities, adopted by the venice commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 march 2014) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

гарантувала народним депутатам України депутатську недоторканність у вузькому сенсі. Однак з 1 січня 2020 року ситуація істотно зміниться. Цього дня набере чинності Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року №27-ІХ, який передбачає скасування депутатської недоторканності у вузькому сенсі та обмеження депутатського імунітету лише гарантією відсутності відповідальності за висловлювання та результати голосування.

Такий радикальний поворот, втім, складно вважати неочікуваним з огляду на події, що йому передували.

По-перше, станом на 2019 рік сформувався широкий суспільний запит на скасування депутатської недоторканності у вузькому сенсі. Свідченням цього є, наприклад, те, що за підсумками всеукраїнського опитування громадської думки, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології з 25 червня по 7 липня 2019 року, скасування депутатської недоторканності (як і недоторканності суддів та Президента України) посідало друге місце в переліку кроків, які очікувалися суспільством від новообраного Президента України В.О. Зеленського упродовж перших 100 днів роботи<sup>11</sup>.

По-друге, скасування депутатської недоторканності у вузькому сенсі спеціально згадувалося у передвиборчій програмі кандидата на пост Президента України В.О. Зеленського<sup>12</sup> та в передвиборчій пропрезидентській партії «Слуга народу»<sup>13</sup>, яка за підсумками позачергових парламентських самостійно сформувала більшість у ВРУ ІХ скликання.

8. На жаль, розв'язання проблеми депутатської недоторканності у вузькому сенсі в подібний спосіб не виглядає обґрунтованим та розважливим кроком навіть попри суспільну підтримку.

Крім того, не можна не відмітити, що в очах українських політичної еліти, юридичної спільноти та громадськості загалом не виглядає проблемною інша форма парламентського імунітету — відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування, — хоча її правова регламентація не видається бездоганною.

Мета цього звіту полягає у формулюванні рекомендацій щодо звуження змісту та обсягу недоторканності (у широкому сенсі) народних депутатів України у відповідності до рекомендації міжнародних інституцій, адресованих Україні, а також відображених у документах цих інституцій найкращих світових практик регламентації парламентського імунітету.

### **ІІІ. ДЕПУТАТСЬКА НЕДОТОРКАННІСТЬ У ШИРОКОМУ СЕНСІ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ДО 1 СІЧНЯ 2020 РОКУ**

9. Депутатська недоторканність у широкому сенсі безпосередньо гарантована чинною редакцією статті 80 Конституції України:

---

11 Суспільно-політичні настрої населення України: червень-липень 2019 року <<http://kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=871&page=1>>.

12 Передвиборча програма кандидата на пост президента України Володимира Зеленського <<https://cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp009pt021f01=233pt001f01=720.doc>>.

13 Передвиборна програма політичної партії «Слуга народу» <<https://cvk.gov.ua/pls/vnd2019/showdoc2pf7171=403pid409=27.doc>>.

«Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп.

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані».

10. Окремі положення згаданої статті одержали подальшу конкретизацію в рішеннях КСУ.

Зокрема, в підп. 1.1. резолютивної частини Рішення у справі про гарантії депутатської недоторканності від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 КСУ прояснив зміст ч. 1 ст. 80 Конституції України<sup>14</sup>.

Частина третя статті 80 Конституції України одержала офіційне тлумачення відразу в двох рішеннях КСУ:

1) в п. 1 резолютивної частини Рішення в справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99 КСУ вказав, що:

- для цілей тлумачення ч. 3 ст. 80 Конституції України під притягненням до кримінальної відповідальності слід розуміти стадію кримінального переслідування, яка починається з моменту пред'явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину (підп. 1.2.);

- відповідно, згода ВРУ на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності має бути одержана до пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину (підп. 1.3.);

- депутатська недоторканність поширюється на народного депутата України з моменту визнання його обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України (підп. 1.4.);

- а у разі пред'явлення громадянину України обвинувачення у вчиненні злочину та/або його арешту до обрання народним депутатом України подальше провадження може бути продовжено за наявності згоди ВРУ на його притягнення до кримінальної відповідальності та/або перебування під вартою (підп. 1.4.);

2) в п. 1.2. зазначеного вище Рішення в справі про гарантії депутатської недоторканності КСУ дійшов висновку, що в ч. 3 ст. 80 Конституції України під затриманням належить розуміти не лише кримінально-процесуальне, а й адміністративно-процесуальне затримання, а під арештом — не лише відповідний кримінально-процесуальний захід, а й адміністративне стягнення.

11. Крім Конституції України, депутатська недоторканність у широкому сенсі також гарантується статтею 27 Закону «Про статус народного депутата України».

Якщо частина перша цієї статті загалом дублює положення ч.ч. 1 та 3 ст. 80 Конституції України, то ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України» фактично встановлює додаткові (порівняно з ч. 3 ст. 80 Конституції України) гарантії недоторканності у вузькому сенсі:

---

14 Див. пар. 4 цього звіту.

«2. 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 у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо»<sup>15</sup>.

Це положення пов'язує можливість здійснення низки слідчих (розшукових) та негласних (слідчих) дій з наданням ВРУ згоди на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності.

12. Порядок надання згоди ВРУ на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата України урегульовано главою 35 Закону «Про Регламент Верховної Ради України». Зокрема, положеннями цієї глави визначено:

- особливості внесення подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт<sup>16</sup>;

- порядок ухвалення висновку комітету ВРУ, до предмета відання якого належать питання регламенту, щодо надання згоди ВРУ на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт;

- порядок розгляду питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт ВРУ.

#### **IV. ДЕПУТАТСЬКА НЕДОТОРКАННІСТЬ У ШИРОКОМУ СЕНСІ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: ПІСЛЯ 1 СІЧНЯ 2020 РОКУ**

13. Як вже відзначалося вище, 1 січня 2020 року набере чинності 1 січня 2020 року Закон «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року №27-ІХ.

14. З набранням цим Законом чинності стаття 80 Конституції України набуде такого вигляду:

«Стаття 80. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп».

Таким чином, з 1 січня 2020 року обсяг депутатського імунітету за Конституцією України буде обмежуватися лише відсутністю відповідальності за висловлювання та результати голосування.

15. Свого часу КСУ надав висновок про відповідність статтям 157 та 158 Конституції України, які регулюють порядок внесення змін до Конституції України, Закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року №27-ІХ, який на той момент ще був проектом Закону України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» №7203 від 17 жовтня 2017 року, а також аналогічний висновок щодо сутнісно подібного до законопроекту №7203 проекту Закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних

15 Аналогічне за змістом положення передбачене ч. 3 ст. 482 КПК.

16 Також ці питання регламентовано главою 37 КПК.



депутатів України)» №7203 від 17 жовтня 2017 року. В обох висновках КСУ висловив занепокоєння щодо обґрунтованості настільки радикального підходу до питання депутатської недоторканності у вузькому сенсі, який пропонувався в обох законопроектах.

Зокрема, і у Висновку у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. №6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 6 червня 2018 року №1-в/2018, і у Висновку у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) (реєстр. №7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19 червня 2018 року №2-в/2018 КСУ відмітив:

«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.

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 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)».

Крім того, судді КСУ С.В. Сас, М.І. Мельник та І.Д. Сліденко висловили окремі думки до Висновку від 6 червня 2018 року №1-в/2018 та до Висновку від 19 червня 2018 року №2-в/2018, в яких вони не погодилися з позицією більшості.

Наприклад, суддя І.Д. Сліденко стверджував про невідповідність законопроекту №6773 статті 157 Конституції України, яка забороняє внесення до Конституції змін, що спрямовані на ліквідацію незалежності України, оскільки:

«В Україні проблема депутатської недоторканності має принциповий характер, насамперед, через дисбаланс системи стримувань і противаг в бік переваг виконавчої влади сукупно з главою держави. Відсутність спеціального правового захисту буде провокувати цей блок публічної влади на зловживання стосовно народних депутатів України. Таким чином, посиляться контроль як за окремими народними депутатами України, так і за парламентом у цілому...

То чи не є загрозою незалежності України скасування однієї зі складових парламентаризму, який, у свою чергу, є основою для функціонування держави в цілому, за умов, коли зміщується баланс стримувань і противаг, коли звичайний поліцейський – представник виконавчої влади отримує вплив на владу законодавчу, не обмежений нічим, окрім власного сумління і норм суперечливого українського законодавства? Це питання, очевидно, має риторичний характер.

...[В] українських реаліях спеціальний правовий захист народного депутата України, який відповідає засадам демократичного врядування, є фактором, який

забезпечує такі цінності, а отже, засади незалежності України. Оскільки контрольований парламент будь-ким, окрім народу України, – це і є реальна втрата нею незалежності».

У свою чергу суддя М.І. Мельник, поділяючи в своїй окремій думці щодо законопроекту №7203 аргументи судді І.Д. Сліденка, звернув увагу ще на низку обставин:

«Прийняття Законопроекту суб'єкт законодавчої ініціативи обґрунтовує суспільною думкою стосовно того, що «гарантії недоторканності народних обранців в існуючому обсязі є не виправданими та по суті перетворилися в гарантії безкарності».

Але, по-перше, при прийнятті рішення щодо скасування депутатського імунітету не можна керуватися лише суспільними настроями та виходити з формальної відповідності такого рішення вимогам Основного Закону України, незважаючи на можливі правові, політичні, соціальні та інші наслідки його прийняття.

По-друге, запропонований у Законі підхід не дасть змоги розв'язати проблеми реалізації принципів законності і справедливості при притягненні депутатів до кримінальної відповідальності, протидії політичній корупції, існуючій суспільній недовірі до депутатів і парламенту загалом, оскільки депутатський імунітет не є головною, а тим більше – єдиною причиною цих проблем... До того ж скасування депутатського імунітету за нинішньої суспільно-політичної ситуації, як зазначалося, може призвести до нових значних проблем, пов'язаних із забезпеченням реалізації державної влади в Україні на засадах, визначених Конституцією України, та утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини і громадянина.

По-третє, слід враховувати, що питання скасування депутатської недоторканності в Україні є штучно гіпертрофованим і звulьгаризованим. Порушення цього питання має на меті зовсім інші цілі, ніж ті, що їх декларують ініціатори скасування/обмеження депутатської недоторканності».

## **V. ПОЗИЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЩОДО ПАРЛАМЕНТСЬКОГО ІМУНІТЕТУ**

16. Загалом міжнародне право не регулює питання імунітетів у внутрішньонаціональному контексті (у т.ч. питання парламентського імунітету), обмежуючись лише значенням імунітетів для міжнародного контексту, тобто значенням імунітетів у випадку безпосереднього здійснення однією державою (чи міжнародною судовою установою) юрисдикції щодо громадян іншої держави. Чи не єдиним винятком із цієї тенденції є стаття 30(2) Конвенції ООН проти корупції від 2003 року, що містить рамкове зобов'язання для держав-членів цього договору щодо особливостей застосування імунітетів у випадку здійснення кримінального переслідування щодо злочинів, визначених цією Конвенцією:

«2. Кожна Держава-учасниця вживає таких заходів, які можуть бути необхідними, щоб встановити або забезпечити, відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів, належну збалансованість між будь-якими імунітетами або привілеями, наданими їй державним посадовим особам у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, і, можливо, у випадку необхідності, здійснювати ефективне розслідування й кримінальне переслідування та виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визначеними цією Конвенцією».

17. З іншого боку, значну кількість позицій щодо парламентського імунітету було висловлено в актах «м'якого права» багатьох міжнародних інституцій.

*Звіт Європейської комісії за демократію через право про предмет*

## *застосування та зняття депутатських імунітетів (CDL-AD(2014)011)<sup>17</sup>*

18. У своєму фундаментальному Звіті Венеціанська комісія визначила обидві форми парламентського імунітету:

а) відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування є «імунітет[ом] від будь-якого судового провадження за голосування, вираження поглядів та думок під час виконання своїх професійних обов'язків парламентаря; іншими словами, це свобода слова, ширша, ніж у звичайних громадян» (пар. 10);

б) недоторканність у вузькому сенсі є «спеціальни[м] правови[им] захист[ом] обвинувачених у порушенні закону парламентарів, зазвичай, від арешту, затримання та судового переслідування без надання згоди на це палатою парламенту, членами якої вони є» (пар. 11).

19. Щодо відсутності відповідальності за висловлювання та результати голосування як форми парламентського імунітету Венеціанська комісія відмічає, що:

а) за загальним правилом вона поширюється на думки та заяви, висловлені та виголошені під час виконання парламентських функцій, хоча в окремих випадках сфера охоплення цього парламентського імунітету може бути ширшою, наприклад охоплювати результати голосування (пар. 53, 63-64);

б) відсутність відповідальності як форма парламентського імунітету виникла в часи, коли свобода слова не обов'язково була гарантованою, що може породжувати сумнів про необхідність збереження відсутності відповідальності парламентарів за висловлювання та заяви в сучасний період, коли свобода слова одержала захист на національному та міжнародному рівні (наприклад, див. статтю 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод). Однак в підсумку Венеціанська комісія вважає, що підстав для відмови від подібних гарантій немає, оскільки:

- свобода слова настільки важлива, що може одержувати додатковий правовий захист;

- метою відсутності відповідальності парламентарів за висловлювання та заяви є не стільки захист окремих індивідів, скільки захист парламенту як демократичної інституції;

- парламентський імунітет, на відміну від загальних гарантій, що утворюють зміст свободи слова, захищає парламентарів від ініціювання відповідних правових проваджень (пар. 82-89);

в) відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування повинна мати виключно функціональний характер та не поширюватися на висловлювання, які не пов'язані з політичною (парламентською) діяльністю, наприклад на особисті образи (пар. 90-91);

г) відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування може мати як абсолютний, так і обмежений характер. Обмеження цієї форми парламентського імунітету можуть виявлятися в спеціальних

---

17 Report on the scope and lifting of parliamentary immunities, adopted by the Venice Commission at its 98th plenary session (Venice, 21-22 March 2014) <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

законодавчих винятках (зокрема, відсутності захисту для випадків наклепу, образу чи так званої мови ворожнечі) або у процедурі позбавлення цього імунітету за рішенням парламенту. З цих двох моделей обмеження відсутності відповідальності перша видається більш оптимальною, оскільки процедура позбавлення імунітету ризикує бути заполітизованою (пар. 95-96);

г) при визначенні кола заяв та висловлювань, за які парламентарі не несуть відповідальності, держави користуються межею вільного розсуду. Ця гарантія може бути як абсолютною, так і відносною. При цьому поширення імунітету на так звані образливі висловлювання (зокрема, мову ворожнечі чи заклики до насильства) повинно компенсуватися існуванням ефективних внутрішньопарламентських дисциплінарних процедур (пар. 93);

д) на відміну від заяв та висловлювань, відсутність відповідальності за результати голосування повинна бути абсолютною, втілюючи принцип абсолютної свободи голосу (пар. 94);

е) відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування як форма парламентського імунітету не повинна обмежуватися часовими рамками (пар. 98).

20. Основні позиції Венеціанської комісії щодо недоторканності членів парламенту у вузькому сенсі полягають в наступному:

а) правила про недоторканність членів парламенту у вузькому сенсі не можуть розглядатися як такі, що суперечать принципам верховенства права та поділу влад (пар. 151);

б) водночас парламентська недоторканність у вузькому сенсі не є необхідною частиною національного конституційного права (пар. 156);

в) у демократії, що добре функціонує, загалом немає потреби в недоторканності у вузькому сенсі з огляду на існування правових та політичних норм і стандартів, які ефективно запобігають зловживаннями системою кримінальною юстицією для переслідування політичних опонентів (пар. 153);

г) однак у нових демократичних режимах чи режимах, що лише прямують до реальної демократії, існування парламентської недоторканності у вузькому сенсі продовжує залишатися виправданим (пар. 154);

г) тим не менш цей інститут повинен мати обмежений характер та не застосовуватися за відсутності для того вагомих причин. За жодних умов не може бути абсолютної та безумовної недоторканності від переслідування за всі кримінальні правопорушення (пар. 155, 158);

д) правила щодо недоторканності у вузькому сенсі можуть захищати члена парламенту від затримання, тримання під вартою або кримінального переслідування, але вони не повинні поширюватися на попередні етапи розслідування (пар. 159);

е) недоторканність у вузькому сенсі повинна мати тимчасовий характер. Достатньо, щоб вона обмежувалася каденцією, в межах якої було висунуто обвинувачення. Збереження імунітету на весь час перебування особи у статусі члена парламенту може мати негативний наслідок у вигляді стимулювання бажання залишатися в парламенті з метою уникнення відповідальності. З іншого боку, якщо парламент позбавив свого члена недоторканності, цей

правовий наслідок повинен залишатися в силі і після переобрання особи на новий термін (пар. 160);

є) за загальним правилом член парламенту повинен позбавлятися недоторканності у вузькому сенсі в усіх випадках, коли немає підстав вважати кримінальне переслідування політично вмотивованим (пар. 162);

ж) загалом підстави для позбавлення недоторканності у вузькому сенсі повинні регламентуватися більш детально та чітко, аніж зазвичай це має місце у багатьох правових системах. Зокрема, ці підстави повинні охоплювати випадки, коли:

- члена парламенту виявлено на місці вчинення злочину;
- йдеться про вчинення серйозного злочину;
- злочин не пов'язаний з виконанням парламентських функцій (пар. 162-163);

з) є бажаною можливістю добровільної відмови членів парламенту від недоторканності у вузькому сенсі (пар. 164).

***Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи 2127 (2016) «Парламентський імунітет: оспорювання обсягу привілеїв та імунітетів, якими користуються члени Парламентської асамблеї»<sup>18</sup>***

21. У резолюції 2127 (2016) ПАРЄ підтвердила, що в державах-членах РЄ парламентський імунітет існує в двох формах:

«3. Асамблея підкреслює, що Головною метою парламентського імунітету в двох його формах, а саме виключення відповідальності і недоторканність, є захист інституту парламентаризму та гарантія незалежності народних обранців, яка необхідна для того, щоб вони могли виконувати свої демократичні функції ефективно, не побоюючись втручання з боку виконавчої або судової влади.

4. Система виключення відповідальності, як правило, досить стабільна в державах-членах. Теоретично і в принципі звільнення від відповідальності є за своєю природою абсолютним, постійним і не обмеженим в часі. Ця система звільняє членів парламенту від судового переслідування за скоєні дії, зроблені заяви, подані голоси або думки, виражені в парламенті або при виконанні своїх парламентських обов'язків.

5. Недоторканність є особливою формою правового захисту членів парламенту, в результаті застосування якої деякі правові заходи, такі як арешт, затримання або судове переслідування, не можуть застосовуватися щодо них за дії, не пов'язані з виконанням їх парламентських обов'язків, без згоди парламенту, членами якого вони є, за винятком тих випадків, коли вони були захоплені за вчиненням злочину або коли їм було винесено остаточний вирок. Вона є тимчасовою за своїм характером і застосовується тільки протягом терміну повноважень і тому її завжди можна скасувати. Існують відмінності в поведінці характеру і ступеня захисту, що надається законодавчими нормами членам парламентів держав-членів».

22. Крім того, ПАРЄ сформулювала низку принципів, якими повинні керуватися держави-члени РЄ при перегляді національної системи імунітетів:

«12.1. імунітет являє собою основну демократичну гарантію, породжену необхідністю збереження цілісності і незалежності парламентів, їх функціонування і їх дій як інститутів; це не є особистим привілеєм, доступна для обраних представників, і надається вона не для того, щоб захищати їх особисті інтереси;

---

18 Resolution 2127 (2016) Parliamentary immunity: challenges to the scope of the privileges and immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly <<http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=22971&lang=en>>.

12.2. парламентський імунітет захищає вільне виконання парламентських функцій і незалежно від того, поширюється він на дії, що мають безпосереднє відношення до виконання парламентських обов'язків, або ж на дії, не пов'язані з ними, він не повинен бути предметом зловживань або засобом перешкоджання здійсненню правосуддя; ефективне виконання повноважень передбачає дотримання норм етики і обов'язок звітувати за свої дії; імунітет не є системою забезпечення безкарності;

12.3. базові норми парламентського імунітету повинні бути закріплені в законодавчих положеннях, що мають конституційний статус, принаймні в тому, що стосується найбільш важливих аспектів, таких як його обсяг і характер, а також правила його позбавлення; визнання імунітету як самої ієрархічно високої правової норми дозволяє постійно гарантувати цілісність парламентів і незалежність їх членів у виконанні своїх повноважень у разі політичної нестабільності або за будь-яких спробах втручання з боку виконавчої влади;

12.4. перегляд обсягу і характеру парламентського імунітету повинен проводитися ретельно з урахуванням його цілей, критеріїв і наслідків на основі раціонального підходу, без будь-якої демагогії і популізму, він повинен бути предметом об'єктивної і відкритої широкої громадської дискусії; такий перегляд повинен здійснюватися без будь-якого підризу системи імунітетів, шляхом переходу, наприклад, від набору норм, які забезпечують високий ступінь захисту, до повного скасування парламентських гарантій;

12.5. в цьому контексті слід враховувати життєво важливу необхідність збереження прав і недоторканності членів політичної меншості під час і після закінчення терміну їх парламентських повноважень;

12.6. свобода слова є невід'ємним елементом парламентської роботи і обрані політики повинні мати можливість, не побоюючись, обговорювати різні питання, що викликають інтерес громадськості, в тому числі суперечливі і розколюють суспільство питання або предмети, що відносяться до функціонування виконавчої або судової влади; однак принцип звільнення від відповідальності може не поширюватися на зауваження і висловлювання, що підбурюють до ненависті, насильства або руйнування демократичних прав і свобод; члени парламентів, які зловживають громадським форумом, можуть піддаватися внутрішнім дисциплінарні заходи відповідно до відкритості і неупередженої, закріпленої в регламенті процедурою, більш того в разі грубих порушень або регулярного здійснення порушень вони можуть бути позбавлені своїх парламентських мандатів».

### ***Резолюція Комітету Міністрів Ради Європи (97) 24 «Про двадцять засадничих принципів боротьби з корупцією»<sup>19</sup>***

23. Шостий із двадцяти засадничих принципів боротьби з корупцією, які лягли в основу наступних інституційних та правових зусиль РЄ у сфері протидії корупції, сформульовано наступним чином:

«6. Обмежувати імунітет від розслідування, судового переслідування чи судового рішення у випадках корупції до межі, необхідної в демократичному суспільстві».

24. Виконання Шостого засадничого принципу було предметом уваги оцінювальної діяльності ГРЕКО, яка звертала увагу на категорії осіб, яким за національним правом держави гарантується імунітет, та на процедуру його позбавлення<sup>20</sup>.

19 Resolution (97) 24. On the twenty guiding principles for the fight against corruption. (Adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers) <<https://rm.coe.int/16806cc17c>>.

20 Group of States against Corruption (GRECO). Lessons learnt from the three. Evaluation Rounds (2000-2010),

25. В цих двох аспектах позиція ГРЕКО загалом полягає в наступному:

а) парламентські імунітети загалом є сумісними з Шостим засадничим принципом;

б) процедура позбавлення імунітетів (у т.ч. парламентських) повинна відбуватися на основі об'єктивних критеріїв, щоб унеможливити вплив особистих та політичних чинників на цей процес<sup>21</sup>.

### ***Технічне керівництво щодо здійснення Конвенції ООН проти корупції***<sup>22</sup>

26. У Технічному керівництві щодо здійснення Конвенції ООН проти корупції, підготовленому Управлінням ООН з наркотиків та злочинності, міститься низка загальних рекомендацій державам-учасникам даного договору щодо належного виконання його статті 30(2)<sup>23</sup>, з-поміж яких варто виділити такі:

а) імунітети повинні мати функціональний характер;

б) імунітети повинні надаватися лише на період перебування особи на відповідній посаді;

в) при розгляді питання про позбавлення особи імунітету відповідний орган не повинен користуватися політизованим дискреційним розсудом;

г) процедура позбавлення особи імунітету повинна мати швидкий характер;

г) державам-учасникам пропонується розглянути питання про зупинення перебігу строків давності на час, коли відповідна особа користується тим або іншим імунітетом.

## **VI. ПОЗИЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ІНСТИТУЦІЙ ЩОДО ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В ВУЗЬКОМУ СЕНСІ В УКРАЇНІ**

27. Окрім загальних позицій щодо парламентської недоторканості у вузькому сенсі низка міжнародних інституцій висловила позиції з даного приводу в українському контексті.

### ***Висновок Європейської комісії за демократію через право щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів (CDL-AD(2015)013)***<sup>24</sup>

---

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbfc6>>.

21 Group of States against Corruption (GRECO). Lessons learnt from the three. Evaluation Rounds (2000-2010), p. 45-46

<<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806cbfc6>>.

22 Техническое руководство по осуществлению Конвенции ООН против коррупции. Нью-Йорк: ООН, 2010. С. 100-102

<[https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208\\_ebook\\_r.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53208_ebook_r.pdf)>.

23 Див. пар. 16 цього звіту.

24 Висновок щодо проекту Закону про внесення змін до Конституції України щодо недоторканості народних депутатів України та суддів, прийнятий Венеціанською комісією на її 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19-20 червня 2015 року)

28. У червні 2015 року Венеціанська комісія схвалила висновок щодо проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів», який з-поміж іншого передбачав виключення частини 3 статті 80 Конституції України. Таким чином наслідком ухвалення законопроекту стало б обмеження парламентського імунітету в Україні лише відсутністю відповідальності за висловлювання та результати голосування<sup>25</sup>.

29. Ця законодавча пропозиція не знайшла підтримки у Венеціанській комісії, що виглядає закономірним з огляду на загальні позиції щодо парламентських імунітетів, які комісія висловила роком раніше:

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

### ***Оціночні звіти Групи держав проти корупції щодо України***

30. У Звіті щодо України за підсумками Спільного першого та другого раундів оцінювання (GRECO Eval I-II Rep (2006) 2E)<sup>26</sup> питання парламентського імунітету в Україні вперше стало предметом уваги ГРЕКО. Зокрема, було висловлено занепокоєння тим, що всі імунітети суб'єктів владних повноважень (у т.ч. народних депутатів України) є «абсолютними». Зокрема, немає винятків для ситуацій, коли особа була впіймана на місці вчинення злочину. Внаслідок цього у випадку серйозних злочинів (зокрема, корупційних), посадові особи мають невиправдано високий рівень захисту (пар. 103). ГРЕКО також була занепокоєна тривалістю процедури позбавлення недоторканності у вузькому сенсі (пар. 104).

31. У Звіті щодо України за підсумками Четвертого раунду оцінювання (GrecoEval4Rep(2016)9)<sup>27</sup> ГРЕКО знову повернулася до питання парламентського імунітету в Україні, висловивши з цього приводу такі міркування:

«103. Група експертів ГРЕКО зрозуміла, що робота над питанням депутатської недоторканності має бути продовжена. Зокрема, необхідно розробити додаткові механізми для попередження втручання у роботу Парламенту із одночасним посиленням боротьби з корупцією...

104. Наприклад, необхідно розробити ґрунтовні критерії щодо зняття недоторканності у випадках упіймання відповідної особи на місці вчинення злочину («flagrante delicto»), вчинення особливо серйозних злочинів, на пізніх етапах провадження, або коли інкриміноване порушення, не пов'язане з жодними депутатськими повноваженнями. Щодо останнього елемента група експертів ГРЕКО

---

<[https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL\\_AD\\_2015\\_013\\_2015\\_06\\_19.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2015_013_2015_06_19.pdf)>.

25 У цьому аспекті законопроект не відрізняється від внесених на розгляд ВРУ пізніше законопроектів №№6773 та 7203 (див. розділ IV цього звіту).

26 Evaluation Report on Ukraine. Joint First and Second Evaluation Rounds, adopted by GRECO at its 32nd Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 March 2007). <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ca221>>.

27 Evaluation Report on Ukraine. Fourth Evaluation Rounds, adopted by GRECO at its 76th Plenary Meeting (Strasbourg, 19-23 June 2017) <<https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-/1680737207>>.



підкреслює необхідність встановити чіткі критерії для оцінки ступеню зв'язку діяння з виконанням офіційних депутатських функцій. Це допоможе визначити, чи діє у конкретному випадку недоторканність особи, і чи її можна/потрібно зняти. Такі критерії можуть бути корисними для органів прокуратури та слідства, адже завдяки ним можна буде уникнути тривалого невизначення та затяжних переговорів. Багато ідей із зазначених питань можна запозичити з досвіду інших держав ГРЕКО у цій сфері, а також зі Звіту про предмет застосування та зняття депутатських імунітетів Венеціанської комісії. ГРЕКО рекомендує вжити чітких і ефективних заходів, за якими зняття недоторканності з парламентарів не перешкоджатиме кримінальному переслідуванню народних депутатів, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів, зокрема шляхом прийняття пояснень з цього питання з чіткими та об'єктивними критеріями».

### ***Звіт «Антикорупційні реформи в Україні», 3-ій раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією<sup>28</sup>***

32. У рамках моніторингу, що здійснюється в межах Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Мережею Організації Економічного співробітництва та розвитку по боротьбі з корупцією для Східної Європи та Центральної Азії, Україні було адресовано низку рекомендацій щодо недоторканності народних депутатів України у вузькому сенсі:

«Нова рекомендація 2.6

- Переглянути законодавство, забезпечивши, щоб процедури зняття імунітетів народних депутатів і суддів були прозорими, ефективними, ґрунтувалися на об'єктивних критеріях і не були вразливі до зловживань.
- Обмежити певною мірою недоторканність суддів і народних депутатів, наприклад, шляхом введення функціонального імунітету і дозволу арешту у випадках, коли особа затримана на місці злочину.
- Скасувати додаткові обмеження слідчих дій відносно народного депутата, не передбачені Конституцією України.»

## **VII. РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗВУЖЕННЯ ЗМІСТУ ТА ОБСЯГУ НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ У ШИРОКОМУ СЕНСІ**

### ***Загальні рекомендації***

33. Видається доцільним відмовитися від чинної ч. 1 ст. 80 Конституції України, оскільки з огляду на її тлумачення КСУ<sup>29</sup>, вона не виконує якогось специфічного функціонального призначення та не передбачає додаткових правових наслідків у порівнянні з частинами 2 та 3 тієї ж статті.

34. Питання відсутності відповідальності народних депутатів України за висловлювання та результати голосування й питання про їхню недоторканність у вузькому сенсі доречніше регламентувати в окремих статтях Конституції України.

### ***Відсутність відповідальності за висловлювання та результати голосування***

---

28 Антикоррупционные реформы в Украине. 3-ий раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией (отчет утверждён на пленарном заседании Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией ОЭСР 24 марта 2015 года в Париже). С. 78 <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Ukraine-Round-3-Monitoring-Report-RUS.pdf>>.

29 Див. пар. 4 цього звіту.

35. Відсутність відповідальності народних депутатів України за висловлювання та за результати голосування доречно урегулювати за допомогою окремих законодавчих положень (окремих статей однієї статті Конституції України), зважаючи хоча б на те, що передбачені ч. 2 ст. 80 Конституції України винятки (щодо наклепу та образи) стосуються лише відсутності відповідальності за висловлювання.

36. Частину другу статті 80 Конституції України сформульовано в спосіб, який свідчить, що передбачені нею гарантії мають безстроковий характер. Такий підхід відповідає уявленням Венеціанської комісії<sup>30</sup> та ПАРЕ<sup>31</sup> про найкращі практики щодо даної форми імунітету та заслуговує на підтримку.

37. Абсолютний характер положення про відсутність відповідальності за результати голосування відповідає тенденціям європейського конституціоналізму та має бути збережений.

38. Заслуговує на підтримку те, що згідно з чинною ч. 2 ст. 80 Конституції України обмеження відсутності відповідальності за висловлювання відбувається за рахунок спеціальних законодавчих винятків, а не за рахунок процедури позбавлення цієї форми парламентського імунітету в конкретному випадку. Такий підхід має об'єктивний характер, що нечутливий до мотивів особистого та політичного характеру, які можуть мати місце при ухваленні рішення парламентом.

39. Проте, винятки з субгарантії відсутності відповідальності за висловлювання, передбачені ч. 2 ст. 80 Конституції України, видаються не виправдано вузькими з огляду на міркування, що були висловлені ПАРЕ та Венеціанською комісією. Зокрема, обидві ці інституції звертали увагу на те, що поширення цієї форми парламентського імунітету на так звані образливі висловлювання загалом можливе, але повинне доповнюватися існуванням ефективних внутрішньопарламентських дисциплінарних процедур, які б забезпечували адекватну реакцію щодо парламентарів, які припускаються подібних висловлювань<sup>32</sup>.

Сумнівно, що такі процедури існують за чинним законодавством України.

Зокрема, ч. 5 ст. 51 Закону «Про Регламент Верховної Ради України» допускає можливість позбавлення народного депутата права брати участь не більше ніж у п'яти пленарних засіданнях і лише у випадках, коли образливі слова були адресовані іншому народному депутату або депутатській групі чи фракції.

Таким чином, не будуть тягти жодної відповідальності як в «загальному», так і у «внутрішньопарламентському» порядку висловлювання народного депутата України, що мають характер «мови ворожнечі»<sup>33</sup>. Понад те, з огляду

---

30 Див. пар. 19 цього звіту.

31 Див. пар. 22 цього звіту.

32 Див. пар. 19 та 22 цього звіту.

33 Наприклад, згідно з визначенням в Додатку до Рекомендації КМСС R (97) 20 державам-учасницям щодо з питань «мови ворожнечі» цей тип образливих висловлювань «охоплює усі форми самовираження: поширення, провокування, стимулювання або виправдання расової ненависті, ксенофобії, антисемітизму або інших видів ненависті на основі нетерпимості, включаючи нетерпимість у формі агресивного націоналізму або етноцентризму, дискримінації й ворожості щодо меншостей, мігрантів і осіб з емігрантськими коренями». Див. Recommendation R (97) 20 of the Committee of Ministers to member states on "hate speech" <<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680>

на сучасний стан розвитку правової системи України<sup>34</sup> видається сумнівним, що у випадку, коли б внутрішньопарламентські процедури давали змогу притягти народного депутата до відповідальності за «мову ворожнечі», така можливість справді ефективно використовувалася б.

З огляду на це коло винятків з субгарантії відсутності відповідальності народних депутатів України за висловлювання доречно розширити за рахунок вказівок щонайменше на висловлювання, спрямовані на розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі<sup>35</sup>, та заклики до дій насильницького характеру<sup>36</sup>.

40. Крім того, з огляду на позиції, висловлені Венеціанською комісією та ПАРЄ, субгарантія відсутності відповідальності за висловлювання повинна бути обмежена лише тими заявами та думками, які були висловлені народним депутатом України у зв'язку з виконанням його службових обов'язків. Чинна редакція ч. 2 ст. 80 Конституції України, на жаль, сформульована без урахування функціонального зв'язку між висловлювання народного депутата України та виконанням ним повноважень. Це конституційне положення містить застереження про те, що воно охоплює висловлювання, зроблені «у парламенті та його органах», однак таке формулювання не може вважатися адекватним втіленням згаданого зв'язку, адже висловлювання народного депутата України, зроблені в парламенті та його органах, можуть мати й суто приватний характер<sup>37</sup>.

### ***Недоторканність у вузькому сенсі***

41. Рішення про скасування депутатської недоторканності у вузькому сенсі, втілене в ЗУ «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року №27-IX, виглядає малопереконливим з огляду на занепокоєння, висловлене з цього приводу КСУ та окремими суддями КСУ<sup>38</sup>, загальні позиції Венеціанської комісії<sup>39</sup> та ПАРЄ<sup>40</sup> щодо даної форми парламентського імунітету, а також висновок Венеціанської комісії щодо депутатської недоторканності у вузькому

---

505d5b>.

34 Див. посилання 47 у цьому звіті.

35 Відповідальність за такі дії наставатиме на підставі статті 161 КК.

36 Подібні висловлювання є кримінально каранними, наприклад, згідно з ч.ч. 2, 3 ст 109, 258-2, 295 КК. *Від редактора*: отже, народні депутати України не повинні нести юридичну відповідальність, якщо вони під час засідання Верховної Ради, комітету, фракції вчинять такі передбачені Кримінальним кодексом України «висловлювання», як-от: публічні заклики до насильницької зміни чи повалення конституційного ладу або до захоплення державної влади, до зміни меж території або державного кордону України на порушення порядку, встановленого Конституцією України, до вчинення терористичного акту, до вчинення дій, що загрожують громадському порядку, до вчинення діянь, які мають ознаки жорстокого поводження з тваринами, до агресивної війни або до розв'язування воєнного конфлікту, до геноциду, розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі та гідності, погроза вбивством або насильством, погроза знищення, пошкодження або вилучення майна, погроза використати радіоактивні матеріали, порушити недоторканність житла тощо, примушування до тих чи інших дій із застосуванням психічного насильства, пропозиція неправомірної вигоди чи обіцянка прийняти неправомірну вигоду і багато інших.

<sup>37</sup> *Від редактора*: до того ж ознака «у парламенті та його органах», що характеризує місце вчинення правопорушення, не відповідає принципу юридичної визначеності і потребує офіційного тлумачення.

38 Див. пар. 15 цього звіту.

39 Див. пар. 20 цього звіту.

40 Див. пар. 22 цього звіту.

сенсі в українському контексті<sup>41</sup>.

По-перше, набрання чинності Законом «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» від 3 вересня 2019 року №27-IX означатиме різкий перехід від доволі жорсткої форми парламентської недоторканності у вузькому сенсі до її повної відсутності. По-друге, сучасний стан розвитку правової системи України<sup>42</sup> не гарантує, що відмова від недоторканності народних депутатів України у вузькому сенсі не буде використовуватися для політичного тиску та політичних переслідувань.

42. З іншого боку, збереження недоторканності народних депутатів України у вузькому сенсі в чинному вигляді явно не відповідає уявленням про найкращі практики, втілені у документах Венеціанської комісії<sup>43</sup> та ПАРЄ<sup>44</sup>, а також рекомендаціям ГРЕКО<sup>45</sup>.

Крім того, слід врахувати, що нещодавно в Україні було кардинально змінено підхід щодо недоторканності суддів та суддів КСУ (див., наприклад, нижче Таблицю 2).

*Таблиця 2. Порівняння положень Конституції України щодо недоторканності суддів*

<b>Первинна редакція статті 126 Конституції України</b>	<b>Чинна редакція статті 126 Конституції України</b>
... Суддя не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом. ...	... Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. ...

Зазначені зміни полягали у встановленні законодавчого винятку, який не потребує надання згоди владним органом (раніше — ВРУ, нині — ВРП) на затримання, утримування під вартою чи арешт судді. Ця законодавча новела не може не братися до уваги при вдосконаленні конституційних положень щодо недоторканності у вузькому сенсі народних депутатів України, адже вона відповідає духу позицій висловлених щодо цієї форми парламентського імунітету міжнародними інституціями.

41 Див. пар. 29 цього звіту.

42 Зокрема, Україна посідає лише 77 місце в глобальному рейтингу верховенства права за 2019 рік. Див. The World Justice Project Rule of Law Index 2019 <[https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced\\_0.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2019-Single%20Page%20View-Reduced_0.pdf)>.

43 Див. пар. 20 цього звіту.

44 Див. пар. 22 цього звіту.

45 Див. пар. 31 цього звіту.

43. З огляду на зазначене вище, гарантію, передбачену ч. 3 ст. 80 Конституції України, варто було б **не скасовувати взагалі, але істотно обмежити змістовно** шляхом встановлення винятків з неї, які стосувалися б:

а) випадків, коли народного депутата України виявлено на місці вчинення злочину;

б) випадків, коли є підстави вважати, що народний депутат України вчинив «особливо серйозний» злочин;

в) злочинів, які не пов'язані зі службовою діяльністю народного депутата України.

44. Що стосується першого із зазначених винятків, то в його основу можна було б покласти конституційне положення щодо недоторканності суддів, яке передбачає, що згода ВРП на затримання, утримування під вартою та арешт судді не потрібна, якщо суддю затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину<sup>46</sup>.

Проте, це положення не може бути беззастережно перенесено в контекст недоторканності народних депутатів України у вузькому сенсі, оскільки остання поширюється ще й на притягнення до кримінальної відповідальності, на яке положення щодо суддівської недоторканності ніколи не поширювалися. Видається, що відмова від цієї субгарантії депутатської недоторканності була б передчасною, однак її сфера також потребує звуження<sup>47</sup>.

45. У своїх рекомендаціях ГРЕКО звертає увагу, що депутатську недоторканність у вузькому сенсі варто не поширювати на «особливо серйозні» злочини. При цьому коло таких злочинів ГРЕКО не окреслює. З огляду на чинне кримінальне законодавство України не буде помилковим вважати, що до числа таких злочинів належать тяжкі та особливо тяжкі злочини. Однак з іншого боку, непоширення на такі злочини всіх субгарантій, передбачених ч. 3 ст. 80 Конституції України<sup>48</sup>, справляло б враження надто кардинального кроку.

Проте, виглядає пропорційним непоширення на всі тяжкі та особливо тяжкі злочини субгарантії недоторканності від притягнення до кримінальної відповідальності, оскільки на відміну від двох інших субгарантій вона захищає народного депутата України від правових наслідків, які не обмежують його особисту свободу<sup>49</sup>.

46. Зрештою, всі три субгарантії не варто було б поширювати на злочини, що не мають зв'язку зі службовою діяльністю народного депутата України. При цьому у своїх рекомендаціях ГРЕКО наголошує на необхідності визначити чіткі критерії, що окреслювали б подібні ситуації<sup>50</sup>.

Видається, що такі критерії повинні стосуватися видів вчинених злочинів

---

46 Стаття 126 Конституції України може бути орієнтиром для вдосконалення ч. 3 ст. 80 Конституції України ще й в питанні термінології, оскільки в цьому аспекті краще узгоджується з положеннями чинного КПК.

47 Див. наступний параграф цього звіту.

48 Субгарантія недоторканності від затримання, субгарантія недоторканності від арешту та субгарантія недоторканності від притягнення до кримінальної відповідальності.

49 Згідно з п. 14 ч. 1 ст. 3 КПК притягнення до кримінальної відповідальності - стадія кримінального провадження, яка починається з моменту повідомлення особі про підозру у вчиненні кримінального правопорушення.

50 Див. пар. 31 цього звіту.

та потерпілих від них. Зокрема, при формулюванні третього обмеження депутатської недоторканності у вузькому сенсі слід вказати на (а) злочини проти життя, здоров'я, статевої свободи та недоторканності особи, а також власності, (б) вчинені народним депутатом України щодо його чоловіка, дружини, батька, матері, вітчима, мачухи, сина, дочки, пасинка, падчерки, рідного брата, рідної сестри, діда, баби, прадіда, прабаби, внука, внучки, правнука, правнучки, усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особи, яка перебуває під опікою або піклуванням, а також осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з народним депутатом України, у тому числі осіб, які спільно проживають з ним, але не перебувають у шлюбі<sup>51</sup>.

47. Депутатська недоторканність у вузькому сенсі мала би бути обмеженою й у темпоральному сенсі. Зокрема, варто було б обумовити, що:

- недоторканність повинна стосуватися лише того терміну повноважень народного депутата України, в межах якого ВРУ розглядалося питання про надання згоди на затримання, арешт чи притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності;

- позбавлення народного депутата України недоторканності повинно зберігати своє правове значення й у випадку його обрання на новий термін.

48. Видається прогресивним передбачення можливості добровільної відмови народного депутата України від недоторканності у вузькому сенсі в аспекті окремого кримінального провадження.

49. Зрештою, вкрай проблемними є додаткові гарантії депутатської недоторканності у вузькому сенсі, передбачені ч. 2 ст. 27 Законом «Про статус народного депутата України» та ч. 3 ст. 482 КПК<sup>52</sup>.

По-перше, такі гарантії юридично не впливають ані з чинної ч. 3 ст. 80 Конституції України, ані з положень кримінального процесуального законодавства. Ані Конституція, ані КПК не передбачають юридичного зв'язку між притягненням особи до кримінальної відповідальності та можливістю здійснення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, про які йдеться в ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України» та ч. 3 ст. 482 КПК. Наприклад, стаття 234 КПК, яка регламентує проведення обшуку, не обумовлює, що ця слідча (розшукова) дія може бути проведена лише в житлі особи, що була притягнута до кримінальної відповідальності.

По-друге, ці гарантії видаються непропорційними, оскільки невинувато ускладнюють можливість здійснення кримінального провадження щодо народних депутатів України, наприклад у справах про корупційні злочини.

По-третє, ч. 2 ст. 27 Закону «Про статус народного депутата України» та ч. 3 ст. 482 КПК йдуть в розріз з позицією Венеціанської комісії, згідно з якою парламентська недоторканність у вузькому сенсі не повинна поширюватися на попередні етапи кримінального розслідування<sup>53</sup>, оскільки протилежний підхід істотно ускладнюватиме можливість збирання доказів у кримінальному

---

51 Цей перелік ґрунтується на визначенні поняття “близькі родичі та члени сім’ї” в п. 1 ч. 1 ст. 3 КПК.

52 Див. пар. 11 цього звіту.

53 Див. пар. 20 цього звіту.

провадженні. Крім того, на скасування зазначених законодавчих положень налягає Мережа Організації Економічного співробітництва та розвитку по боротьбі з корупцією для східної Європи та Центральної Азії<sup>54</sup>.

---

54 Див. пар. 32 цього звіту.