

ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ІСТОРІЇ ДЕРЖАВИ І ПРАВА, ФІЛОСОФІЯ ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.241

DOI 10.32755/sjlaw.2020.01.007

Олійник В. С.,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри

теорії та історії держави і права, конституційного права,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0001-5546-9613;

Рибкало М. М.,

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри
теорії та історії держави і права, конституційного права,
Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна
ORCID: 0000-0002-7814-9476

ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ З УРАХУВАННЯМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ

У статті розглянуто досвід деяких зарубіжних країн та США щодо питання конституційного закріплення недоторканності депутатів. Також проаналізовано закріплене в Конституції України та деяких законодавчих актах право народних депутатів на недоторканність. Визначено співвідношення вітчизняних обсягів недоторканності депутатів з обсягом недоторканності, яким володіють зарубіжні парламентарі. Висвітлено також сутність проблеми, що виникають у ході реалізації народними депутатами України свого права на недоторканність, та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: недоторканність народного депутата, депутатський індемнітет, парламент, позбавлення депутатської недоторканності, відповідальність народного депутата.

Постановка проблеми. Конституційна реформа, яка сьогодні активно впроваджується в Україні, включає в себе в тому числі й вдосконалення роботи вищого законодавчого органу держа-

ви, підвищення ефективності його діяльності. Проблема конституційно-правового регулювання недоторканності народних депутатів України в цьому контексті є досить актуальною і цікавить багатьох громадян України, які вважають, що недоторканність народних депутатів є гарантією їх безкарності та порушує принцип правової справедливості в державі. Визначення об'єктивних причин цієї проблеми та шляхів її вирішення, з урахуванням зарубіжного досвіду, допоможе в подоланні кризових явищ у політиці, що спостерігаються нині в нашій державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми конституційно-правового забезпечення недоторканності народних депутатів України досліджували багато науковців. Зокрема Ю.Г. Барабаш, Ю.М. Бисага, А.З. Георгіца, О.О. Майданник, О.Г. Мурашин, А.М. Колодій, В.Ф. Погорілко, І.К. Полховська, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, А.В. Малько, В.М. Шаповал, висловлювалися судді Конституційного Суду України, зокрема В.Д. Бринцев, В. Д. Вознюк, М.І. Козюбра та ін. Про актуальність теми свідчать захищені дисертаційні роботи з окресленої проблематики О.А. Александрова, А.Ю. Кожевникова, В.Л. Федоренко, Ю.А. Середи. Всі вони мають різні точки зору на ці проблеми, але більшість з них виступають за обмеження депутатської недоторканності. Автори статті намагаються довести свою точку зору на цю проблему з урахуванням європейського досвіду, думок провідних науковців, рішень суддів Конституційного Суду України, а також Венеціанської комісії, і, головне, звертаючи увагу на сучасні українські конституційно-правові реалії.

Метою статті є розгляд зарубіжного досвіду конституційного закріплення депутатської недоторканності, визначення особливостей конституційно-правового забезпечення депутатської недоторканності в Україні, аналіз проблеми позбавлення та зменшення обсягу депутатської недоторканності в Україні та визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає О.В. Малько, у сучасному юридичному значенні правові імунітети – це особливі пільги і привілеї, які пов'язані переважно зі звільненням окремих осіб від певних обов'язків і відповідальності, що передбачена нормами міжнародного права, Конституцією і законами [1,

с. 13]. Виокремлюють депутатський імунітет, імунітет глави держави, судовий імунітет, дипломатичний імунітет тощо. У Французькій конституційній Хартії 1814 року дається наступне визначення парламентського імунітету: «проти депутата під час сесії не може бути порушено кримінальне переслідування без згоди тієї палати, до якої він належить, за винятком того випадку, коли депутат був затриманий на місці злочину» [2].

У світі існує декілька моделей правового регулювання імунітетів. При «жорсткій» (абсолютній) моделі гарантії особистої недоторканності парламентаря діють не тільки під час сесії, але й між ними.

Так у п. 2 ст. 46 Основного Закону ФРН зазначено, що депутат може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за кримінально каране діяння лише за згодою Бундестагу, за винятком випадків затримання під час вчинення такого діяння або протягом наступного дня [3].

В Італії згідно зі ст. 68 Конституції (в ред. Конституційного закону від 29 жовтня 1993 р.) жоден член парламенту не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без дозволу палати, до якої він належить; не може бути підданий особистому або домашньому обшуку; не може бути заарештований або іншим чином позбавлений волі, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, щодо якого передбачений обов'язковий арешт [4, с. 422].

У конституціях окремих країн, поряд із закріпленням абсолютного імунітету парламентарів, додатково встановлюється неможливість офіційного переслідування парламентаря за будь-які дії, пов'язані з його політичною діяльністю. Так, згідно з п. 3 ст. 57 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки (в ред. від 22 лютого 1979 р.) без згоди Національної Ради (нижньої палати австрійського парламенту) його члени можуть бути піддані офіційному переслідуванню за кримінально каране діяння тільки тоді, коли це діяння явно не пов'язано з політичною діяльністю цього депутата [5].

Імунітет може поширюватися тільки на арешт парламентаря і заходи, що обмежують його свободу.

Так, недоторканність сенаторів у Франції являє собою юридичну процедуру, що гарантує імунітет від кримінального переслідування, яке може бути порушено проти них за інші дії, не пов'язані з виконанням обов'язків. Особливістю недоторканності французького парламентаря є те, що питання про імунітет сенатора виникає лише щодо дій, вчинених ним поза здійсненням його парламентських функцій. Недоторканність має місце тільки в період сесій, під час проведення яких вона може бути знята палатою. Поза сесією для арешту або переслідування потрібна згода Бюро Сенату. Виняток становить випадок затримання на місці злочину, коли такого дозволу не потрібно. Однак в останньому випадку палата шляхом голосування може вимагати припинення переслідування [6]. Процедура позбавлення недоторканності регулюється гл. III «Парламентська недоторканність» Генеральної інструкції Бюро Сенату від 14 грудня 1960 р., введеної Постановою Сенату від 24 січня 1996 року. Рішення про позбавлення сенатора недоторканності підлягає обов'язковому опублікуванню в «Journal official» – офіційному виданні парламенту.

Друга форма імунітету – обмежений імунітет, за якого парламентарій наділяється депутатською недоторканністю лише на певний строк проведення сесій або на час виконання своїх повноважень. Такий імунітет може бути обмежений тільки періодом сесії (в Японії) [7] або періодом сесії і часом, який необхідний парламентарію, щоб дістатись до місця проведення сесії та назад (США) [19]. Крім того, імунітет може не поширюватися на окремі види правопорушень. Так, у розд. 6 ст. I Конституції США встановлено, що парламентарії не можуть бути піддані арешту під час їхньої присутності на сесії відповідної палати, а також під час перебування в дорозі до парламенту та повернення з нього, у всіх випадках, крім державної зради, тяжкого кримінального злочину та порушення громадського порядку [8].

Нерідко встановлюється правило, згідно з яким кримінальне переслідування, затримання, взяття під варту чи інші обмежуючі свободу заходи стосовно члена парламенту припиняються, якщо цього вимагатиме палата, до складу якої він входить (такі положення є в конституціях Франції, ФРН, Іспанії та низки інших країн).

У Великій Британії імунітет («свобода від арешту») діє під час сесії, а також протягом 40 днів до і після неї. Однак це означає, що арешт члена Палати громад не може бути проведений без дозволу самої палати і поширюється тільки на цивільне судочинство (тобто притягнення до кримінальної відповідальності та арешт у зв'язку з порушенням кримінальної справи і за вироком суду можливі) [9]. За словами І.В. Рижук, для тенденцій розвитку конституційного права в країнах з усталеними демократичними традиціями характерним є ослаблення депутатського імунітету. Водночас слід враховувати, що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль в авторитарних та перехідних державах, де демократичні традиції знаходяться в стадії розвитку [10].

Серед гарантій особистої недоторканності зазвичай встановлюється індемнітет – неприпустимість притягнення парламентаря до відповідальності за дії, вчинені під час здійснення повноважень: висловлювання, зміст підготовлених документів тощо.

Згідно з п. 1 ст. 46 Основного закону ФРН депутат ні в який час не може бути підданий переслідуванню в судовому або службовому порядку чи інакше – притягнутий до відповідальності поза Бундестагом за своє голосування або висловлювання у Бундестазі або в одному з його комітетів [3].

У ст. 26 Конституції Франції вказано, що жоден член Парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту за висловлені думки або за голосування під час виконання ним своїх функцій [6].

Згідно зі ст. 68 Конституції Італії члени Парламенту не можуть піддаватися переслідуванню за виражені ними думки і голосування під час виконання ними своїх функцій [4, с. 430].

Відповідно до п. 1 ст. 57 Федерального конституційного закону Австрійської Республіки члени Національної ради ніколи не можуть бути притягнуті до відповідальності за голосування під час здійснення ними своїх обов'язків і відповідають за свою думку, яка виражена усно або письмово під час виконання обов'язків, тільки перед Національною радою [5].

Індемнітет зазвичай діє не тільки протягом усього терміну повноважень парламентаря, але й надалі, і не може бути знятий. Проте в основних законах деяких держав (Німеччина, Білорусь

та інші) встановлено, що індемнітет не поширюється на наклепницькі висловлювання та образи, зроблені на засіданні палати.

Відповідно до ч. 1 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» народному депутату України гарантується депутатська недоторканність [11].

Конституційний Суд України у своєму рішенні від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003 щодо офіційного тлумачення положень ч.ч. 1, 3 ст. 80 Конституції України, ч. 1 ст. 26, ч.ч. 1, 2, 3 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-ХІІ та за конституційним поданням МВС про офіційне тлумачення положення ч. 3 ст. 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності), надаючи тлумачення приписів ч. 1 ст. 80 Конституції України та ч. 1 ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України», роз'яснив, що депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов'язаних з обмеженням його особистих прав і свобод [12] (абз. 3, п. 5).

18 грудня 2019 року Верховна Рада України ухвалила в другому читанні законопроект 2237, який стосується питання недоторканності народних депутатів України.

Законопроект забороняє «доручати здійснення досудового розслідування кримінального правопорушення, вчиненого народним депутатом, іншим органам досудового розслідування, крім НАБУ та центрального апарату ДБР, відповідно до їх підслідності» [13].

Відомості, які свідчать про кримінальне правопорушення депутата, вносить до ЄРДР генпрокурор або особа, яка виконує обов'язки генпрокурора.

Клопотання про дозвіл на затримання, обрання запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою чи домашнього арешту, обшук, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також про застосування інших заходів, що обмежують права і свободи депутата, мають бути погоджені генпрокурором.

Закон також передбачає, що «народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді та її органах, а також під час здійснення депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп» [14].

Ставлення до питання депутатської недоторканності в українському суспільстві неоднозначне. Відсутність зв'язку з виборцями, лобіювання особистих інтересів, відсутність на засіданнях парламенту та так зване «кнопкодавство», голосування за закони, що мають відверто політичний характер та не відповідають інтересам більшості народу України – все це сприяє тому, що рівень довіри до народних депутатів серед населення падає до мінімуму. Разом з низьким рівнем довіри до вищого представницького органу держави багато хто з українців небезпідставно вважає, що депутатська недоторканність є лише засобом для народних обранців уникнути відповідальності за свої незаконні дії, а тому повинна бути негайно скасована. Кругликов А. зазначає, що у зв'язку з цим справедливо говорити, що громадськість турбує та обставина, що в сучасних умовах депутатська недоторканність набула гіпертрофованих рис і стала свого роду притулком для кримінальних суб'єктів, які долучаються до влади шляхом підкупу. Тим самим депутатська недоторканність стала товаром на ринку корупційних послуг [15, с. 35]. Всеукраїнський референдум 16 квітня 2000 року, проголошений Указом Президента України від 15 січня 2000 р., залишився консультативним за своїми наслідками, проте два з чотирьох його запитань були направлені на радикальне реформування конститутивних основ правового статусу народного депутата України. Так, згідно з оголошеними результатами, на запитання «Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності...?» позитивно відповіли 89,0 % громадян [16].

Проте, незважаючи на негативне, в своїй більшості, ставлення населення до діяльності народних депутатів, високий рівень матеріального забезпечення та правового й соціального захисту робить статус народного депутата одним з найпрестижніших в українському суспільстві. Відповідно, є багато охочих отримати цей статус, а багато з тих, хто став народним депутатом, вважають цю посаду вершиною своєї життєвої кар'єри, або шляхом, що відкриває, майже, необмежені можливості в її продовженні. Не можна не погодитись з тією думкою, що зняття депутатської недоторканності зменшить кількість охочих стати народними депутатами, звичайно, в першу чергу тих, хто має за мету, ховаючись за депутатським мандатом, здійснювати протизаконні дії. Але це ще не є підставою для того, щоб позбавити недоторканності всіх депутатів. Існує думка, що недоторканність народних депутатів в Україні потрібно не скасовувати, а обмежити. Так, В. Колух вважає, що з огляду на зарубіжний досвід перевагу потрібно було б віддати не скасуванню, а значному обмеженню депутатського імунітету, ступінь якого потребуватиме додаткового уточнення [17]. Як зазначав В.Ф. Погорілко, загальносвітовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження [18, с. 2]. Тацій В.Я. вважає, що часткове обмеження (а не повна ліквідація) інституту недоторканності народних депутатів може мати відповідний ефект для посилення демократизації політичних процесів. Таким чином буде втілена і воля народу, висловлена ще 16 квітня 2000 р. [19, с. 15].

У літературі пропонуються суттєві варіанти звуження змісту ст. 80 Конституції України. Здебільшого вони зводяться до таких трьох пропозицій. По-перше, доцільність врахування практики більшості країн щодо непоширення дії депутатського імунітету на випадки затримання депутата на місці скоєння ним злочину [20, с. 10]; по-друге, непоширення дії депутатського імунітету, якщо скоєно тяжкий злочин [21, с. 15] чи злочин, що передбачає відповідальність не менше ніж на 3 роки; по-третє, поширення імунітету тільки на час сесійної роботи в парламенті [22, с. 117].

Треба зауважити, що в питанні зняття депутатської недоторканності має місце також маніпулювання думкою населення. Багато хто з представників влади, а особливо кандидати в народні

депутати, чи навіть у президенти заробляли та продовжують заробляти собі політичні бали, даючи популістські обіцянки, раз і назавжди позбавити народних депутатів недоторканності, користуючись негативною думкою населення щодо депутатської недоторканності, яка, об'єктивно кажучи, багато в чому, також була сформована під впливом ЗМІ, що користувалися нерозумінням більшості громадян сутності цього питання, фактично здійснюючи таким чином політичні спекуляції.

За часи незалежності недоторканність втратили 17 нардепів. Не всі з них були притягнуті до відповідальності. Зазначимо, що у травні 2018 року Генеральний прокурор України вніс до Верховної Ради подання на зняття недоторканності ще з трьох депутатів. Однак регламентний комітет повернув ці подання голові Верховної Ради. Таким чином стверджувати, що неможливо позбавити народного депутата недоторканності, звичайно, не можна.

Чимало громадян, у тому числі й науковців, вважають, що повне, або навіть часткове зняття депутатської недоторканності призведе до втрати депутатами можливості незалежно діяти на благо своїх виборців, позбавить парламент будь-якої ролі в політичному житті, а отже, виникне ризик встановлення диктатури виконавчої влади в країні. І ця думка також має під собою підстави. Як зауважують М. Погорецький та О. Старенький, такі радикальні пропозиції в нашій країні можуть призвести до появи різних зловживань з боку уповноважених суб'єктів сторони обвинувачення під час здійснення кримінальних проваджень щодо народних депутатів України, незаконного тиску на депутатську діяльність, і, як наслідок, до неможливості забезпечення належного захисту їх прав, свобод і законних інтересів [23]. Борденюк В. вважає, що депутатська недоторканність є однією з гарантій діяльності не тільки депутата, а й парламенту. Слід враховувати й те, що інститут депутатського імунітету виконує позитивну роль, особливо в авторитарних і перехідних державах, де демократичні традиції знаходяться ще в зародковому стані. Тому передчасне обмеження депутатської недоторканності в таких державах може призвести до згорання паростків парламентаризму [24].

На наш погляд, проблема лежить в іншій площині. Маючи такі повноваження, народні депутати використовують їх, в осно-

вному, не на користь своїх виборців, а для задоволення особистих, корпоративних та політичних інтересів. Народні депутати України фактично не несуть ніякої відповідальності перед виборцями і ніяк від них не залежать. Адже найпершим і найголовнішим завданням народного депутата є представництво та забезпечення інтересів виборців, які за нього голосували. Причин цьому багато. Назвемо лише декілька з них. По-перше, це проблема закритих партійних списків, до яких нерідко потрапляють люди з кримінальним минулим, відсутністю необхідної освіти та з метою, яка не має нічого спільного з призначенням народного депутата. По-друге, проблема безвідповідальності самих виборців, що голосують за кандидатів, не оцінюючи їх об'єктивно. Як слушно зауважує Ю.Г. Барабаш, проблема, яка призводить до періодичного конфліктного протистояння, вбачається не в широким гарантіях депутатів, а у відсутності реального механізму конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб, що дає змогу останнім нехтувати приписами Основного Закону і підміняти їх кулуарними домовленостями [25, с. 71]. На думку І.К. Полховської, ця проблема є похідною від рівня правової культури і моральності вітчизняних народних обранців, які, між іншим, перед вступом на посаду присягають «додержуватися Конституції України і законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників» (ст. 79 Конституції). Однак на практиці, як правило, переважають інтереси не українського народу, а особисті чи партійні. Рівень корупції, який спостерігається нині в усіх сферах буття, судовій та правоохоронній зокрема, сприятиме народним обранцям залишатися недосяжними для закону і правосуддя. Тому основна проблема в іншій площині – низькому рівні конституційної законності, проблемах втілення рівності перед законом і судом, ментальних пережитках. Якщо не покращиться ситуація в цих сферах, усі намагання будуть марними і надалі зберігатимуться подвійні стандарти – для посадовців та пересічних громадян. А це є неприпустимим за умов демократичної й правової держави, якою проголошено Україну і до побудови якої вона прагне [26].

Зняття депутатської недоторканності аж ніяк не вирішить ці проблеми, а лише зробить депутатів слухняними маріонетками в

руках виконавчої влади, в умовах українського тотального правового нігілізму призведе до масових політичних розправ з опонентами, позбавлення парламенту будь-якої політичної ролі. Говорити в цьому випадку про часткове позбавлення депутатів недоторканності до європейського рівня сьогодні неможливо у зв'язку з тим, що рівень правової культури в Україні та Європі, нині, не піддається порівнянню. І навіть з прийняттям закону про імпічмент президента представники виконавчої влади і позбавлені недоторканності народні депутати будуть знаходитись, зрозуміло, образно кажучи, «в різних вагових категоріях», на користь перших.

Звичайно не можна сказати, що сьогодні народні депутати є повністю незалежними в парламенті. Але проблема залежності депутатів, що носить фінансовий, політичний, кримінальний й навіть психологічний характер, є окремою та досить складною та заслуговує окремого наукового дослідження, і депутатська недоторканність покликана якомога зменшити її.

Позитивно схвалюючи 06.06.2018 «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)» № 6773 від 19.07.2017, підготовлений окремою групою народних депутатів України, та 19.06.2018 «Проект Закону про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» № 7203 від 17.10.2017, підготовлений Президентом України, після перевірки їх на предмет відповідності положенням ст. ст. 157, 158 Конституції України, Конституційний Суд України проте зауважив, що ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності необхідно враховувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту як такого, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади [27; 28]. КСУ неодноразово наголошував, що недоторканність народних депутатів України не є особистим привілеєм, індивідуальним правом народного депутата України, а має публічно-правовий характер; вона спрямована на убезпечення народного депутата України від незаконного втручання в його діяльність,

на забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення ним своїх функцій та належного (нормального) функціонування парламенту [29; 30]. КСУ також зазначає, що на наслідки повного скасування депутатської недоторканності звертала увагу і Венеціанська комісія, яка зазначала, що в політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту. Венеціанська комісія визнає, що недоторканність може бути перешкодою для боротьби з корупцією. Проте Комісія вважає, що поточний стан верховенства права в Україні ще не дозволяє повністю скасувати депутатську недоторканність. Таким чином, Комісія рекомендує запровадити інші механізми, що можуть запобігти втручанню в діяльність парламенту і в той же час сприяти боротьбі з корупцією [31].

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що:

1. Конституційно-правове забезпечення депутатського імунітету та індемнітету в Україні в цілому відповідає принципам, які існують у зарубіжних країнах.

2. Серед багатьох науковців існує думка щодо не повного, а часткового позбавлення депутатів недоторканності, при цьому потрібно зауважити, що обмежений депутатський імунітет притаманний в основному країнам з розвинутою демократією та високим рівнем законності і правопорядку, до яких Україна не належить.

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

4. Проблема полягає в неефективному використанні депутатами великого обсягу повноважень, відсутністю зв'язку зі своїми виборцями та контролю з боку виборців за діяльністю депутата, політичної відповідальності народних депутатів, у відсутності реального механізму конституційно-правової відповідальності для вищих посадових осіб.

5. Причинами викладених вище проблем є загальний правовий нігілізм у країні, низький рівень законності та правопорядку, безвідповідальне ставлення самих виборців до голосування, відсутність відповідальності народного депутата перед виборцями,

закриті партійні списки під час виборів, низький рівень правової культури народних депутатів і т. ін.

6. Позбавлення, повне або часткове, народних депутатів недоторканності цих проблем не вирішить, а в українських правових реаліях призведе лише до політичних розправ з опонентами та позбавлення парламенту будь-якої політичної ролі. Виходячи з цього пропонуємо такі пропозиції:

- внести зміни до Конституції України та поточного законодавства щодо дострокового позбавлення народного депутата України депутатського мандата за ініціативою громадян України за неналежне здійснення депутатських повноважень;

- обмежити права парламентаря обиратися до законодавчого органу двома каденціями поспіль.

Список використаних джерел

1. Малько А. В. Правовые иммунитеты. *Известия ВУзов. Правоведение*. 2000. № 6. С. 11–22.
2. Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. Санкт-Петербург: Слово, 1910. 276 с.
3. Основний закон Федеративної Республіки Німеччини // Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4. 720 с.
4. Конституція Італії // Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / ред. кол. Ю. С. Шемшученко. Київ: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
5. Австрия. Конституция Австрийской Республики. Правовая библиотека. Конституции стран мира. URL: <https://legalns.com> (дата звернення: 10.07.2019).
6. Конституция Франции (Французской Республики) Тексты нормативных актов. URL: lawyers-ssu.narod.ru (дата звернення: 10.07.2019).
7. Конституция Японии // Конституции государств (стран) мира. URL: worldconstitutions.ru (дата звернення: 10.07.2019).
8. Конституція США – Вікіджерела. URL: https://uk.wikisource.org/wiki/Конституція_США (дата звернення: 12.07.1019).
9. Білль про права 1689 року. URL: <http://maysterni.com/publication.php?id=108319> (дата звернення: 12.07.2019).
10. Рижук І. В. Аналіз правового регулювання депутатського імунітету в Україні та зарубіжних країнах. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 3 (24). С. 23–26.

11. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 10.07.2019).

12. 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 3 статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26.06.2003 р. № 12-рп/2003.

13. Про статус народного депутата: Закон України від 17 лист.1992 р. № 2790. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2790-12> (дата звернення: 10.07.2019).

14. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17> (дата звернення: 25.06.2019).

15. Кругликов А. Равенство всех перед законом и судом – принцип уголовного судопроизводства. *Законность*. 2007. № 3. С. 34–36.

16. Про підсумки Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року: Повідомлення Центральної виборчої комісії від 25 квітня 2000 р. № n0002359-00. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/n0002359-00> (дата звернення: 10.07.2019).

17. Колюх В. Депутатська недоторканність: зарубіжний досвід і українські проблеми. *Віче*. 2015. №3. С. 52–56. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_3_28.

18. Погорілко В. Ф. Про депутатську недоторканність. *Урядовий кур'єр*. 2000. № 23. С. 26–28.

19. Тацій В. Наукові засади конституційного реформування в Україні. *Право України*. 2009. № 11. С. 12–18.

20. Александров О. А. Конституційно-правові засади статусу народного депутата України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ. 2010. 20 с.

21. Кожевников А. Ю. Конституційно-правове регулювання імунітетів в Україні (на прикладі глави держави, народних депутатів та суддів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2010. 20 с.

22. Федоренко В. Л., Серета Ю. А. Інститут депутатського імунітету: порівняльно-правові аспекти. *Держава і право: зб. наук. праць*. 2001. Вип. 9. С. 106–117.

23. Погорецький М., Старенький О. Кримінальне провадження щодо народного депутата: проблемні питання. Межі недоторканності. *За-кон і бізнес*. 2019. №8. URL: <https://zib.com.ua/ua/print/136660.html>.

24. Борденюк В. Депутатська недоторканність як гарантія діяльності представницького органу державної влади: конституційно-правові аспекти. *Юридична Україна*. 2011. № 3. С. 22–27.

25. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права: монографія. Харків: Право, 2008. 220 с.

26. Полховська І. К. Депутатська недоторканність в Україні: деякі проблемні питання теорії та практики. *Право і суспільство*. 2011. № 6. С. 39–44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_9.

27. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) (реєстр. № 6773) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 06.06.2018 р. № 1-в/2018.

28. Висновок Конституційного Суду України 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) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 19.06.2018 р. № 2 – в/2018.

29. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80, Конституції України» (справа про депутатську недоторканність) від 27.10.1999 р. № 9-рп/99.

30. Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України «Про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року», поданого народними депутатами України, вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін Конституції України за ініціативою народних депутатів України) від 11.07.2000 р. № 2-в/2000.

31. Пункти 18, 31 Висновку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів», прийнятий Венеціанською комісією на 103-му пленарному засіданні (м. Венеція, 19–20 червня 2015 р.). *Правовий тиждень*. 2015. № 12–13. URL: legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&rubr=2861 (дата звернення: 10.07.2019).

Oliinyk V., Rebkalo M.

PROBLEMS OF THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF IMMUNITY OF PEOPLE'S DEPUTIES IN UKRAINE: THE WAYS OF THEIR SOLVING TAKING INTO ACCOUNT EUROPEAN EXPERIENCE

It is established that in the world there are several models of legal regulation of immunities. With the "hard" (absolute) model of guaranteeing personal integrity of a parliamentarian, they act not only during the sessions but also between them.

Immunity can only be extended to the arrest of a parliamentarian and measures restricting his/her freedom.

The second form of immunity is limited immunity, in which a parliamentarian is vested with parliamentary immunity only for a fixed term of the session or for the duration of his/her term of office.

Among guarantees of personal inviolability, an indemnity is usually established. It is the inadmissibility of bringing a parliamentarian to responsibility for actions committed in the exercise of powers: statements, content of prepared documents, and the like.

Indemnity usually acts not only during the entire term of office of a parliamentarian, but also in the future, and cannot be removed.

Constitutional and legal support of parliamentary immunity and indemnity in Ukraine as a whole corresponds to the principles existing in foreign countries. However, the volume of deputy immunity in Ukraine in general is larger and has an almost absolute character.

Currently there is the issue of deprivation of people's deputies of immunity in Ukraine. According to supporters of such an idea, parliamentary immunity is a guarantee of impunity of a people's deputy. However, most scientists are inclined to not completely but partially depriving deputies of immunity.

According to the authors of the article, the issue is not the immunity of the deputies, but the ineffective use of their great powers and the lack of control by the voters over the activities of the deputies, the political responsibility of people's deputies.

The reasons for this are general legal nihilism in the country, a low level of legality and the rule of law, an irresponsible attitude of the voters to the vote, closed party lists for elections, a low level of legal culture of people's deputies, etc.

Depriving people's deputies of immunity will not solve these problems, but given the state of law and order that currently exists in Ukraine, it can lead to reprisals against political opponents and a decrease in the political role of a parliament.

The authors of the article propose to make amendments to the Constitution of Ukraine and the current legislation on the early deprivation of a people's deputy of Ukraine of a parliamentary mandate initiated by Ukrainian citizens for inadequate exercise of parliamentary powers, as well as limiting the rights of a parliamentarian to be elected to the legislative body for two consecutive terms.

Key words: *immunity of a people's deputy, deputy indemnity, parliament, deprivation of parliamentary immunity, responsibility of a people's deputy.*

References

1. Malko, A. V. (2000), "Legal immunities", *University news, Jurisprudence*. No. 6, pp. 11–22.
2. Lazarevskiy, N. I. (1910), *Lectures on Russian state law, Constitutional Law*, Word, St. Petersburg, Vol.1, P. 276.
3. Ed. count Shemshuchenko Yu. S. (2002), *Basic Law of the Federal Republic of Germany*, Legal Encyclopedia: in 6 volumes. Ukrainian Encyclopedia M.P. Bazhan, Kyiv, Vol. 4, P. 720.
4. Ed. count Shemshuchenko Y. S. (2001), *Italy's Constitution*, Legal Encyclopedia: in 6 volumes. Ukrainian Encyclopedia M.P. Bazhan, Kyiv, Vol. 3, P. 792.
5. Austria. Constitution of the Austrian Republic (1920), Legal Library. The constitutions of the countries of the world, available at: <https://legalns.com>. (accessed 10 July 2019).
6. Constitution of France (French Republic) (1958), Texts of normative acts., available at: lawers-su.narod.ru. (accessed 10 July 2019).
7. Japan Constitution (1947), The constitutions of the states (countries) of the world., available at: worldconstitutions.ru. (accessed 10 July 2019).
8. USA Constitution (1787) – Wikipedia, available at: http://uk.wikisource.org/wiki/Constitution_USA (accessed 12 July 2019).
9. Bill of Rights of 1689 (1689), available at: <http://maysterni.com/publication.php?Id=108319> (accessed 10 July 2019).
10. Ryzhuk, I.V. (2018), "Analysis of legal regulation of deputy immunity in Ukraine and foreign countries", *Precarpathian Legal Bulletin*, No. 3 (24), pp. 23–26.
11. Ukraine (1996), Constitution of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-en> (accessed 10 July 2019).
12. Constitutional Court of Ukraine (2003), The decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional petition of 56 people's deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of the first and third paragraphs of Article 80 of the Constitution of Ukraine, part one of Article 26, parts one, two and three of Article 27 of the Law of Ukraine "On the Status of People's Deputy of Ukraine" the constitutional petition of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the official interpretation of the provision of Article 80, paragraph 3, of the Constitution of Ukraine regarding the detention of a people's deputy of Ukraine (the case on guarantees of deputy's immunity) dated 26.06.2003. No.12 – пр/2003.
13. Ukraine (1992), On the Status of a People's Deputy: Law of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2790-12> (accessed 10 July 2019).

14. Ukraine (2012), The Criminal Procedural Code of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/go/4651-17> (accessed 25 July 2019).

15. Kruglikov, A. (2007), “Everyone’s equality in front of the law and the court as the principle of criminal proceedings”, *Legality*, No. 3, pp. 34–36.

16. Ukraine (2000), On the Results of the All-Ukrainian Referendum in April 16, 2000: Reports from the Central Election Commission dated April 25, 2000 No.n0002359-00, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/n0002359-00> (accessed 10 July 2019).

17. Koliukh, V. (2015), “Deputy’s immunity: foreign experience and Ukrainian problems” *Veche*, No. 3, pp. 52–56, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_3_28 (accessed 12 July 2019).

18. Pohorilko, V. F. (2000), “On parliamentary immunity”, *Governmental courier*, No. 23, pp. 24–26.

19. Tatsii, V. (2009), “Scientific principles of constitutional reform in Ukraine”, *Law of Ukraine*, No.11, pp. 12–18.

20. Aleksandrov, O. A. (2010), “Constitutional and legal principles of the status of a people's deputy of Ukraine”, abstract of Ph.D. in Law thesis, Kyiv, P. 20.

21. Kozhevnykov, A. Yu. (2010), “Constitutional and legal regulation of immunities in Ukraine (at the example of the head of the state, people's deputies and judges of Ukraine)”, abstract of Ph.D. in Law thesis, Kharkiv, P. 20.

22. Fedorenko, V. L. and Sereda, Yu.A. (2001), “Institute of Deputies’ Immunity: Comparative Legal Aspects”, *State and Law: Coll. of scientific papers*, Vol. 9, pp. 106–117.

23. Pohoretskyi, M. and Starenkyi, O. (2019), “Criminal proceedings against a people's deputy: problematic issues. Borders of inviolability”. *Law and business*, No. 8, available at: <https://zib.com.ua/ua/print/136660.html> (accessed 10 July 2019).

24. Bordeniuk, V. (2011), “Deputy’s immunity as a guarantee of the activity of a representative body of state power: constitutional and legal aspects”, *Legal Ukraine*, No. 3, pp. 22–27.

25. Barabash, Yu. H. (2008), *State and legal conflicts in the theory and practice of constitutional law*, Monograph. Right, Kharkiv, P. 220.

26. Polkhorvska, I. K. (2011), “Parliamentary immunity in Ukraine: some issues of theory and practice”. *Law and Society*. No. 6, pp. 39–44, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2011_6_9 (accessed 10 July 2019).

27. Constitutional Court of Ukraine (2018), Conclusion of the Constitutional Court of Ukraine in case of the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine on the conclusion of the compliance with the draft law amending the Constitution of Ukraine (in relation to the abolition

of parliamentary immunity) (Reg. No.6773) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine dated 06.06.2018. No.1-В/2018.

28. Constitutional Court of Ukraine (2018), Conclusion of the Constitutional Court of Ukraine in case of the constitutional petition of the Verkhovna Rada of Ukraine on the conclusion of the draft law amending the Article 80 of the Constitution of Ukraine (on the immunity of MPs) (Reg. No.7203) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine of 19.06.2018 No.2 – В/2018.

29. Constitutional Court of Ukraine (1999), The decision of the Constitutional Court of Ukraine in case of the constitutional petition of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine regarding the official interpretation of the provisions of part three of Article 80 of the Constitution of Ukraine "(case on parliamentary immunity) dated October 27, 1999, No. 9-рп/99.

30. Constitutional Court of Ukraine (2000), Conclusion of the Constitutional Court of Ukraine in case on the appeal of the Verkhovna Rada of Ukraine on the conclusion of the draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine on the Results of the All-Ukrainian Referendum in April 16, 2000", applied by people's deputies of Ukraine, with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (case on amendments to the Constitution of Ukraine on the initiative of people's deputies of Ukraine) dated July 11, 2000, No.2-В/2000.

31. Venice Commission (2015), Paragraphs 18, 31 of the Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Constitution of Ukraine Concerning the Immunity of National Deputies of Ukraine and Judges" adopted by the Venice Commission at the 103rd Plenary Session (Venice, June 19-20, 2015). *Legal Week*, No.12–13, available at: legalweekly.com.ua/index.php?id=16061&rubr=2861(accessed 10 July 2019).