

ОЦІНКА ПОЛІТИЧНИХ РИЗИКІВ ТА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИХ МОЖЛИВОСТЕЙ ПРИЙНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ІНІЦІАТИВ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЩОДО НЕДОТОРКАНОСТІ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

20 вересня 2018 року після виступу Президента України із щорічним Посланням до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році», в якому Президент вкотре закликав парламентарів скасувати депутатську недоторканність¹, Верховна Рада України прийняла Постанову «Про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» № 2557-VIII від 20.09.2018 р. (Далі Постанова № 2557). Одночасно парламент не підтримав проект постанови про роботу над депутатським проектом № 6773 (в частині скасування депутатської недоторканності), який таким чином вважається знятим з розгляду.

Постанова № 2557 передбачає необхідність подання пропозицій та поправок до законопроекту та їх опрацювання низкою комітетів парламенту².

Довідково:

- 17.10.2017 р. Президентом України подано як невідкладний проект Закону «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» (реєстр. № 7203) (далі – Законопроект № 7203);
- 19.10.2017 р. Верховна Рада України проголосувала за включення Законопроекту № 7203 до порядку денного та направлення його на висновок Конституційного Суду України;
- 19.06.2018 р. Конституційний Суд України надав Висновок про те, що Законопроект № 7203 відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

У цьому аспекті важливо звернути увагу на конституційну та законодавчу процедуру розгляду та ухвалення законопроектів про внесення змін до Конституції України.

¹ Проголосуйте. А якщо ні, тоді більше не обіцяйте цього ніколи - Глава держави вкотре закликав парламентарів скасувати депутатську недоторканність. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://www.president.gov.ua/news/progolosujte-yaksho-ni-todi-bilshe-ne-obicyajte-cogo-nikoli-49762>.

² Постанова Верховної Ради України «Про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)» № 2557-VIII від 20.09.2018 . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon.rada.gov.ua/go/2557-VIII> .

Попри те, що Конституційний Суд України визнав Законопроект № 7203 таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України, ним було зроблено низку **застережень** до Законопроекту № 7203. Так, *«Конституційний Суд України вважає за доцільне звернути увагу на те, що, ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України – її здатність у разі повної відсутності інституту депутатської недоторканності забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України своїх повноважень, функціонування парламенту, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади»*³.

Крім того, Конституційний Суд України в цьому ж Висновку звернув увагу на позицію Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), яка у своєму Висновку CDL-AD (2015)013 (пункт 18) щодо раніше внесеного Президентом України П. Порошенком проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» №1776 зазначала, що *«у політичній системі з вразливою демократією, такою, як в Україні, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту»*⁴.

Слід також зазначити, що Венеціанська комісія неодноразово наголошувала, що **в Україні не варто скасовувати недоторканність народних депутатів**. Зокрема, у висновках CDL-INF(2000)014 (пункти 14-17), CDL-INF(2001)011 (пункт 3).

³ 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 України) (реєстр. № 7203) вимогам статей 157 і 158 Конституції України 19 червня 2018 року № 2-в/2018. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002v710-18/cony>

⁴ Opinion on draft constitutional amendments on the immunity of Members of Parliament and judges of Ukraine, adopted by the Venice Commission at its 103rd plenary session (Venice, 19-20 June 2015) . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2015\)013-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2015)013-e)

Схожі позиції щодо депутатської недоторканності містяться і в рекомендаціях, підготовлених Місією Європейського парламенту (Місія Кокса) у «Доповіді та дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» (вересень 2015 – лютий 2016). Так, на думку Місії Кокса, *«повне скасування системи депутатської недоторканності суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентарної практики... Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об'єктом політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас обмеження недоторканності, беззаперечно, необхідне у разі вчинення кримінальних правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин»⁵.*

Слід підкреслити, що наявність застережень Конституційного Суду України щодо законопроекту про внесення змін до Конституції України фактично забороняє Верховній Раді України прийняти рішення про його попереднє схвалення (у першому читанні).

Така «заборона» зумовлена вимогами частини п'ятої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, відповідно до якої Верховна Рада України може розглянути питання і прийняти рішення про попереднє схвалення законопроекту відповідно до статті 155 Конституції України за умови, що такий законопроект за висновком Конституційного Суду України відповідає вимогам статей 157, 158 Конституції України, і щодо його положень Конституційний Суд не висловив застережень.

За найсприятливіших умов, якщо буде подано пропозиції та поправки, профільні комітети вчасно зберуться та нададуть висновки, **Верховна Рада України зможе не раніше 28.11.2018 р. розглянути на пленарному засіданні доопрацьований Законопроект № 7203.**

⁵ Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015 – лютий 2016) підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf> //

Зважаючи на частину третю статті 150 Регламенту Верховної Ради України, **процедуру розгляду та ухвалення Законопроекту № 7203 після доопрацювання потрібно буде розпочати майже з самого початку, а саме з направлення його до Конституційного Суду України для надання ним висновку щодо відповідності зміненої редакції законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України. При цьому термінів, у які Конституційний Суд України має надати Висновок, законодавством не передбачено.**

Водночас, відповідно до частини шостої статті 147 Регламенту Верховної Ради України, **якщо парламент не прийме постанову про звернення до Конституційного Суду України і повторно не визначить зміст та нові строки подальшої роботи над Законопроектом № 7203, він вважатиметься таким, що знятий з розгляду.**

Важливо також зазначити, що, відповідно до частини другої статті 149 Регламенту Верховної Ради України, Законопроект № 7203 може бути попередньо схвалений не пізніше дня закінчення 10 сесії (орієнтовно – липень 2019 року, а в разі продовження сесії – не пізніше 02.09.2019 р.).

Варіанти розвитку подій

Варіант 1. Нічого не змінювати у Законопроекті № 7203

Попередня парламентська практика проходження законопроектів про внесення змін до Конституції України свідчить про імовірність того, що пропозицій та поправок від належних суб'єктів права **(у цьому випадку – Президент України або не менш як 150 народних депутатів)** на внесення таких пропозицій до Законопроекту №7203, не надійде.

Така ситуація, наприклад, відбулася після прийняття Верховною Радою України нинішнього скликання Постанови «Про подальшу роботу над законопроектом про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» від 14.07.2015 р. № 594-VIII. Тоді члени профільного комітету парламенту звернули увагу, що

Конституція України та Регламент Верховної Ради України не визначають порядку доопрацювання законопроекту про внесення змін до Конституції України у випадку відсутності належним чином поданих пропозиції та поправок до законопроекту⁶. Як наслідок, цей законопроект про внесення змін до Конституції України «завис» на тривалий час, і лише 20.03.2018 р. його було знято з розгляду як такий, що за висновком комітету Верховної Ради України втратив актуальність.

Схожа ситуація із «зависанням» Законопроекту № 7203 може статися і в разі, якщо Президентом України або не менш як 150 народними депутатами будуть внесені пропозиції та поправки, але Верховна Рада України не підтримає їх 226 голосами. Але навіть у такому випадку Верховна Рада України не може прийняти рішення про попереднє схвалення Законопроекту № 7203, а має, відповідно до частини третьої статті 151 Регламенту Верховної Ради України, перейти до розгляду питання про прийняття постанови про звернення Верховної Ради до Конституційного Суду України про надання Конституційним Судом України висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Очевидно, що на цьому етапі Конституційним Судом України буде здійснено аналіз того, як парламентом враховано висловлені раніше застереження до Законопроекту № 7203. З високою імовірністю можна прогнозувати, що КСУ знову повторить свої застереження, внаслідок чого подальший розгляд змін до Конституції буде заблоковано.

У цьому аспекті важливо підкреслити, що новий Голова Конституційного Суду України С. Шевчук ще на етапі розгляду президентського та депутатського законопроектів про скасування депутатської недоторканності публічно висловлював свою позицію щодо повного скасування недоторканності: *«На жаль, дійсно популізм – це наше*

⁶ Висновок комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 09.12.2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53602&pf35401=368943>

зло, особливо у таких сферах, як політика ... якщо повністю зняти депутатську недоторканність, то депутата може затримати дільничний інспектор, коли той буде їти на голосування у парламент. З іншої сторони, депутати не можуть бути абсолютно недоторканні»⁷.

Розвиток подій у рамках цього варіанту призведе до таких політичних ризиків:

- провал однієї з вимог Революції Гідності – зняття/обмеження посадових імунитетів включно з депутатською недоторканністю, найбільшою мірою буде асоціюватися з Президентом України як ініціатором цього законопроекту;
- ігнорування позиції Європейської Комісії «За демократію через право» може бути використано для звинувачення Президента України у подвійних стандартах, нехтуванні європейських демократичних цінностей та недотриманні принципу верховенства права. Особливої актуальності це набуває, зважаючи на ініційовані Президентом України у вересні 2018 р. зміни до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору).

Варіант 2. Уточнення позиції Президента України щодо обмеження депутатської недоторканності

Узгодженість законодавчих ініціатив із рекомендаціями міжнародних організацій, які мають авторитет у сфері встановлення демократичного урядування, є критично важливою умовою для подальшої підтримки європейськими партнерами стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та НАТО. Зважаючи також на стислі строки роботи парламенту та розгортання

⁷ Голова Конституційного суду Станіслав Шевчук: Чим більше змін Основного закону, тим більше абсурду . – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <https://glavcom.ua/interviews/golova-konstituciynogo-sudu-stanislav-shevchuk-ya-ne-prihilnik-chastih-zmin-osnovnogo-zakonu-chim-bilshe-zmin-tim-bilshe-absurdu-491132.html>

виборчих кампаній політичними партіями, варто зробити кроки для мінімізації окреслених політико-правових ризиків.

Зміна (уточнення) позиції Президента України щодо обмеження недоторканності народних депутатів, зміст якої полягатиме в **перенесенні центру щодо прийняття рішень по суті до незалежної судової гілки влади**. Це дозволить нейтралізувати політичні ризики *Варіанту 1* та продемонструвати здатність Президента дотримуватися та виконувати виборчі зобов'язання, узяті в 2014 році після Революції Гідності.

Для цього *на першому етапі до 19.10.18 р.*⁸, Президент України та/або не менш як 150 народних депутатів коаліції мають **розробити та подати поправки** до Законопроекту № 7203⁹, які визначатимуть (додатково див. Порівняльну таблицю), що:

- народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи **приниження честі, гідності та ділової репутації**. Чинна редакція частини другої статті 80 Конституції України визначає, що депутати несуть юридичну відповідальність за **наклеп**. Проте після втрати чинності у 2001 році Кримінального кодексу України (в т.ч. і статті 125 «Наклеп»), що встановлювала кримінальну відповідальність за наклеп, чинне законодавство України вже не містить дефініції «наклеп», а відповідно притягнути до відповідальності не можна ні народного депутата, ні будь-яку іншу особу. Натомість зараз законодавством України передбачено відповідальність за «приниження честі, гідності та ділової репутації».
- притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, прийняття рішення про його затримання чи арешт здійснюється

⁸ Цей термін встановлено Постановою Верховної Ради України від № 2557-VIII від 20.09.2018 р.

⁹ Іншим варіантом є внесення Президентом України нового законопроекту щодо обмеження депутатської недоторканності. Однак цей варіант, на відміну від основного варіанту внесення поправок до Законопроекту №7203, потребуватиме додаткового голосування парламенту (226 голосів) за включення його у порядок денний сесії.

Верховним Судом або вищим спеціалізованим судом¹⁰ за вмотивованим поданням Генерального прокурора України. При цьому Генеральний прокурор України та голова відповідного суду невідкладно інформують про це Верховну Раду України.

– депутатська недоторканність не діє, коли народного депутата затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину¹¹. В такому випадку притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності здійснюється відповідно до чинного законодавства.

Водночас варто звернути увагу на те, що під час обговорення запропонованих поправок в парламенті ймовірно виникне пропозиція щодо врахування позиції Венеціанської Комісії зазначеної не лише у пункті 18 Висновку CDL-AD(2015)013 на який звернув увагу Конституційний Суд України, а й на пункт 19, який зокрема передбачає, що *«меншість членів парламенту (наприклад, одна третина) матиме право оскаржувати до Конституційного Суду затримання і судове переслідування члена парламенту. Прокурори і звичайні судді будуть зобов'язані інформувати парламент про порушення кримінальної справи відносно члена парламенту та про видачу ордера на його арешт. Протягом зазначеного строку парламентська меншість зможе оскаржити ці заходи до Конституційного Суду, а дія останніх буде призупинена до прийняття рішення Конституційним Судом»*.

Контраргументом на це може бути наступна позиція. У вищезазначеному пункті 19 Висновку Венеціанської Комісії наводиться *можливий* для застосування в Україні *приклад*, що нагадує процесуальні гарантії, які існують в Італії. Проте в українських реаліях можливість надання парламентській меншості – одній третині членів парламенту (150

¹⁰ На даний момент в Україні створено два вищих спеціалізованих суди: Вищий антикорупційний суд та Вищий суд з питань інтелектуальної власності.

¹¹ Такий підхід кореспондується з положеннями частини другої статті 126 Конституції України в редакції Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», прийняття якого було ініційовано Президентом України П. Порошенком.

нардепів) права оскаржувати і призупиняти обмежувальні заходи застосовані до народного депутата може призвести до проявів політичної корупції, коли невеликі за чисельністю фракції¹², що не входять до коаліції (парламентської більшості), будуть звертатися для збору необхідних 150 підписів до інших депутатів в обмін на гроші чи свої голоси за чужі законопроекти. Тобто, така процесуальна гарантія призведе не до захисту депутатів меншості, а навпаки – до додаткових гарантій та можливостей більшості. Окрім того можливість оскарження обмежувальних заходів, застосованих до народного депутата, у Конституційному Суді України не кореспондується з його спеціалізацією та місцем у судовій системі України.

Разом з тим, у пункті 17 цього ж Висновку Венеціанської Комісії зазначено, що *«не існує чітко визначених європейських стандартів, які б вимагали відсутності відповідальності чи недоторканності. Держави володіють правом вибору в даному питанні»*.

На другому етапі¹³, на рівні Верховної Ради України та Президента України:

Внести зміни до Закону України «Про статус народного депутата», виключивши з нього положення статті 27, які, окрім закріплених у статті 80 Конституції України гарантій депутатської недоторканності, розширюють її шляхом заборони огляду особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата тощо. Відповідних процедурних/процесуальних змін також потребуватимуть Кримінальний процесуальний кодекс України та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

(О.О. Даниляк)
Відділ розвитку політичної системи

¹² Зараз у Верховній Раді України не має жодної депутатської фракції, до складу якої входить 150 чи більше депутатів.

¹³ Після прийняття Верховною Радою України Закону України внесення змін до Конституції України. Це дасть змогу імплементувати зазначені конституційні зміни в законодавче поле, синхронізувавши час набуття ними чинності.

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проекту Закону України «Про внесення змін до статті 80
Конституції України(щодо недоторканності народних депутатів України)»

Чинна редакція	Редакція пропонована Президентом України (Законопроект №7203)	Суть редакції пропонованої НІСД
<p style="text-align: center;">Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.</p>	<p style="text-align: center;">Виключається.</p>	<p style="text-align: center;">Стаття 80. Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.</p>
<p>Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.</p>	<p>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.</p>	<p>Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи приниження честі, гідності та ділової репутації.</p>
<p>Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.</p>	<p style="text-align: center;">Виключається.</p>	<p>Притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності, затримання або утримування під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом здійснюється судом відповідної юрисдикції (Верховним Судом або вищим спеціалізованим судом) за</p>

		вмотивованим поданням Генерального прокурора України. При цьому Генеральний прокурор України та голова відповідного суду невідкладно інформують про це Верховну Раду України.
		Депутатська недоторканність не діє, коли народного депутата затримано під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.