

Council of Europe
European Commission



Conseil de l'Europe
Commission européenne

Червень 2008 р.

**Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні
(UPAC)**

**Оглядово-аналітичний звіт
«ІМУНІТЕТИ ОБРАНИХ ОСІБ ТА КОРУПЦІЯ: НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО,
ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА, ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ»**

Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив

Авторський колектив:

Денис Ковриженко

Ігор Козут

Олександр Синьоокий

Ангела Євгеньєва

Олена Чебаненко

Погляди, висловлені у цьому документі, є власними поглядами автора и не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи

ЗМІСТ

1. Огляд національного законодавства в частині імунітетів обраних осіб.....	3
2. Міжнародні стандарти у сфері імунітетів.....	4
3. Практика країн Європи в частині імунітетів обраних осіб.....	4
4. Рекомендації ГРЕКО для України в частині обмеження імунітетів обраних осіб.....	8
5. Огляд та аналіз законопроектів з питань обмежень імунітетів.....	9
6. Пропозиції щодо удосконалення.....	10

Будь-яку додаткову інформацію можна отримати за такими адресами і телефонами:

Підрозділ з питань корупції та шахрайства /Відділ економічної злочинності
Директорат співпраці – Генеральний директора прав людини
Рада Європи

F-67075 Страсбург Cedex Франція

Тел. +33-3-8841-2354 та/або + 33 3 88 41 29 76 Факс +33-3-9021-5650 ✉: roman.chlapak@coe.int та/або lado.lalicic@coe.int
<http://www.coe.int/economiccrime>

1. Огляд національного законодавства в частині імунітетів обраних осіб

1. Конституція України закріплює право на недоторканість лише щодо трьох категорій осіб – народних депутатів України (ст. 80), Президента України (ст. 105), суддів, у тому числі суддів Конституційного Суду України (статті 126, 149). **Аналіз законодавства дозволяє дійти висновку про те, що найширшим є обсяг президентського імунітету, найвужчим – суддівського.**
2. Відповідно до статті 80 Конституції України, недоторканість народних депутатів України має дві складові: імунітет (народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований) та індемнітет (народний депутат не несе юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп). Право на індемнітет за Президентом і судьями не закріплене. **Стаття 105 не конкретизує зміст недоторканості Президента України.** Зміст недоторканості суддів розкрито у статті 126 Конституції, згідно з якою суддя не може бути без згоди Верховної Ради України **затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку суду.**
3. Рішенням Конституційного Суду України від 27 жовтня 1999 року у справі про депутатську недоторканість було дано офіційне тлумачення змісту статті 80 Конституції України, у відповідності з яким **притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності означає пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину.** Згода Верховної Ради України на притягнення депутата до кримінальної відповідальності має бути одержана до пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину.
4. Стаття 27 Закону „Про статус народного депутата України” суттєво розширює зміст положень статті 80 Конституції України. Зокрема, відповідно до частини другої цієї статті **обшук, огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого і службового приміщення народного депутата України, 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 України,** допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, **якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.** Таким чином, частина друга статті 27 Конституції **фактично унеможливує проведення без згоди парламенту низки важливих слідчих дій** на етапі після порушення кримінальної справи і до пред'явлення депутату обвинувачення.
5. Рішенням Конституційного Суду України у справі щодо недоторканості та імпідменту Президента від 10 грудня 2003 року було дано офіційне тлумачення змісту частини першої статті 105 Конституції, у відповідності з яким Президент України на час виконання повноважень **не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа, а усунення Президента з посади в порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи.** Таким чином, з огляду на неможливість порушення кримінальної справи проти **Президента України, неможливим є і проведення слідчих та процесуальних дій, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом.** Відповідно, встановлення в діяннях глави держави ознак злочину має здійснюватись **в особливому процесуальному порядку, який має бути визначений спеціальним законом.**
6. Порядок усунення Президента з посади в порядку імпідменту визначений статтею 111 Конституції України. Чинна процедура усунення Президента з посади в порядку імпідменту суттєво ускладнює, **якщо взагалі не унеможливує, усунення глави держави з поста в порядку, передбаченому статтею 111, навіть у разі доведення**

факту вчинення ним державної зради або іншого злочину. Практичне застосування статті 111, крім того, потребує окремого правового врегулювання статусу спеціальної тимчасової слідчої комісії для розслідування наявності у діях президента ознак злочину, статусу спеціального прокурора та спеціальних слідчих, їх процесуальних прав та механізмів діяльності.

7. Зміст конституційних положень в частині обсягу **суддівського імунітету** розкрито у статті 13 Закону „Про статус суддів” від 15.12.1992 р. У відповідності до цієї статті, суддя не може бути затриманий **за підозрою у вчиненні злочину, підданий приводу або примусово доставлений у будь-який державний орган в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення.** Частина четверта зазначеної статті Закону передбачає, що проникнення в житло чи службове приміщення судді, в його особистий чи службовий транспорт, проведення там огляду, обшуку чи виїмки, прослуховування його телефонних розмов, особистий обшук судді, виїмка його кореспонденції, речей і документів можуть проводитись **лише за вмотивованим рішенням суду,** а також за згодою судді в разі прийняття головою відповідного суду рішення про вжиття спеціальних заходів забезпечення безпеки.

2. Міжнародні стандарти у сфері імунітетів

8. Протягом тривалого часу на міжнародному рівні не існувало жодних стандартів щодо допустимих меж імунітетів виборних осіб та процедури їх зняття. Появу міжнародних стандартів у цій сфері слід пов'язувати, насамперед, з активізацією боротьби з корупцією на наднаціональному рівні, свідченням чого є відображення питань імунітетів у нижчезрозглянутих міжнародних документах, які спрямовані на боротьбу з корупцією.
9. Відповідно до частини другої статті 30 Конвенції ООН проти корупції¹, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 року, кожна держава-учасник Конвенції вживає таких заходів, які можливо, з тим, аби встановити або забезпечити у відповідності до своєї правової системи і конституційних принципів **належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями,** наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, **і можливістю,** у випадку необхідності, здійснювати **ефективне розслідування та кримінальне переслідування і виносити судові рішення у зв'язку із злочинами, визнаними такими у відповідності до Конвенції ООН проти корупції.**
10. Принцип 6 **Двадцяти керівних принципів для боротьби з корупцією,** затверджених Резолюцією (97)24 Комітету Міністрів Ради Європи вимагає від держав **обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов'язаних з корупцією, до рівня, необхідного у демократичному суспільстві².**

3. Практика країн Європи в частині імунітетів обраних осіб

11. В державах-членах ГРЕКО **недоторканість, як правило, поширюється на такі категорії осіб:** членів парламенту, главу держави, членів уряду, суддів, прокурорів, кандидатів на виборах, омбудсмана. При цьому лише члени парламенту, в основному,

¹ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. -

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-r.pdf

² Resolution (97) 24 on the twenty 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://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

- одночасно користуються депутатським індемнітетом та імунітетом, в той час як інші зазначені категорії – лише імунітетом (крім Албанії (члени уряду), Хорватії (судді), Чехії (Президент), Угорщини (кандидати на парламентських виборах) та держав-монархій (монарх)). Багатьом державам, в яких встановлено **широкий перелік суб'єктів, що користуються імунітетом, ГРЕКО за результатами першого та другого раундів оцінювання рекомендувало звзити відповідні переліки** (наприклад, Албанії, Боснії та Герцеговині, Болгарії, Польщі, Македонії).
12. **Практика повного скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування загалом не є типовою для більшості країн Європи:** вона практикується, зокрема, в країнах з англосаксонською правовою системою (наприклад, Великобританії, де імунітет поширюється лише на арешт в порядку цивільного судочинства). **Натомість, у переважній більшості країн Європи інститут парламентського імунітету закріплено на конституційному рівні або в окремих законах.**
 13. В більшості європейських країн **депутатський імунітет має обмежений характер.** Так, в Бельгії, Греції, Люксембурзі, Португалії, Швеції, Фінляндії він поширюється лише **на період парламентських сесій**, в той час як вчинення злочину у міжсесійний період не захищає депутата від переслідування або застосування тих санкцій, від яких захищає імунітет.
 14. В деяких країнах дія імунітету поширюється лише **на час перебування депутата на засіданні парламенту та на час у дорозі до чи з парламенту** (Ісландія, Норвегія, Ірландія), причому у разі вчинення у цей період тяжких злочинів (felonies) або державної зради, депутат також не може скористуватись імунітетом.
 15. Дія імунітету у більшості європейських країн не поширюється на випадки **flagrante delicto**, коли депутата затримано або безпосередньо на місці злочину або наступного дня після вчинення злочину. До таких країн належать Австрія, Албанія, Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Угорщина, Франція, Чехія, Швеція (у випадку якщо депутат визнав себе винним).
 16. В деяких державах Європи дія депутатського імунітету не поширюється на випадки **вчинення певних видів правопорушень: дрібних** (малозначущих) правопорушень чи злочинів, які не передбачають позбавлення волі (наприклад, Франція, Люксембург), або **злочинів, за вчинення яких встановлена відповідальність у вигляді позбавлення волі на певний строк.** Зокрема, у Швеції затримання депутата на місці злочину, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 2 роки, не передбачає можливості користування правом імунітету. Аналогічний підхід застосовується у Фінляндії (вчинення злочину, який передбачає покарання у вигляді позбавлення волі строком на 6 місяців), Португалії (вчинення злочину, який передбачає покарання у вигляді позбавлення волі строком на 3 і більше років), Хорватії, Сербії, Чорногорії, Македонії, Словенії (у цих країнах дія імунітету не поширюється на випадки затримання на місці вчинення злочинів, за які передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі строком на 5 років і більше).
 17. Протягом 1990-х років до законодавства низки європейських країн було внесено зміни, які передбачають **можливість проведення слідчих дій у кримінальних справах проти членів парламенту без попередньої згоди парламенту** (або палати, членом якої є депутат). До країн, де імунітет не захищає депутата від проведення слідчих дій, належать, зокрема, Бельгія, Греція, Фінляндія, Франція, Португалія.
 18. **Процедура ініціювання зняття депутатського імунітету та процедура прийняття рішення про зняття імунітету у різних європейських країнах визначається по-різному.** Спільним є те, що кінцеве рішення приймається парламентом більшістю голосів; у більшості випадків – на підставі рекомендацій профільного парламентського комітету. Ініціатива зняття імунітету може виходити від різних

суб'єктів – Генерального прокурора, Міністерства юстиції (Данія, Люксембург, Франція, Німеччина), Голови Верховного Суду (Іспанія) тощо, проте в деяких країнах право безпосереднього звернення до парламенту мають органи та посадові особи, що проводять слідство (Фінляндія).

19. **Імунітет глави держави у багатьох випадках має значно ширший обсяг, ніж імунітет членів парламенту.** Непоодинокими на європейських теренах є випадки, коли з глави держави імунітет взагалі не може бути знятий (такий досвід існує переважно у країнах з монархічною формою правління).
20. **Підставою для кримінального переслідування глави держави, як правило, є або закінчення строку його повноважень, або дострокове припинення повноважень за результатами процедури імпічменту, підставою ініціювання якої є вчинення главою держави під час перебування на посаді визначеного переліку порушень.**
21. У більшості держав Європи **вчинення президентом державної зради або тяжкого злочину є підставою для зняття з нього імунітету** – усунення з поста в порядку імпічменту, хоча в деяких країнах для ініціювання імпічменту глави держави достатньо **порушення присяги або вимог конституції.**
22. У більшості випадків усунення президента з поста **може бути ініційоване** певною кількістю депутатів або за поданнями інших суб'єктів – Генерального прокурора, Міністра юстиції, Омбудсмена тощо. **Звинувачення Президенту, як правило, висувається кваліфікованою більшістю від членів парламенту** (обох палат, або однієї палати); у цьому випадку **остаточне рішення про усунення глави держави з посади в порядку імпічменту приймається Верховний Судом, Конституційним Судом або іншим судом, визначеним безпосередньо в Конституції держави.** У ряді держав органи судової влади не входять до переліку суб'єктів, які беруть участь в процедурі усунення глави держави з поста в порядку імпічменту – у таких випадках для прийняття відповідного рішення, зазвичай, достатньо кваліфікованої більшості голосів членів парламенту.
23. В різних європейських країнах порядок усунення Президента з поста в порядку імпічменту, як і перелік підстав для зняття з нього імунітету, визначається по-різному. Так, в **Албанії** президент може бути звільнений з посади у випадку грубого порушення ним Конституції або вчинення тяжкого злочину; у цьому випадку глава держави звільняється з посади в порядку імпічменту за пропозицією 1/4 членів парламенту, підтриманої 2/3 всіх членів парламенту. В **Бельгії, Данії, Іспанії, Люксембурзі, Нідерландах, Норвегії, Швеції** з монарха імунітет не може бути знятий взагалі. В **Болгарії** президент та віце-президент можуть бути звільнені з посад в порядку імпічменту у разі грубих порушень Конституції або державної зради; у цьому випадку процедура усунення глави держави з поста ініціюється не менш, ніж 1/4 всіх членів Національних Зборів. Наявність в діях глави держави або віце-президента ознак діянь, що є підставою для їх усунення з посад в порядку імпічменту, перевіряється Конституційним Судом протягом 1 місяця після ініціювання процедури імпічменту, після чого 2/3 від свого складу Національних Зборів приймають рішення про усунення глави держави або віце-президента з поста в порядку імпічменту. В **Хорватії** у випадку вчинення главою держави злочину, за який встановлено покарання у вигляді позбавлення волі строком на 5 років, притягнення глави держави до відповідальності не потребує згоди будь-яких органів; якщо ж Президент Хорватії вчинив злочин, за який передбачено позбавлення волі на менший строк, за рішенням Конституційного Суду він може бути заарештований або підданий іншим засобам кримінального переслідування. Президент **Кіпру** може бути підданий кримінальному переслідуванню в загальному порядку у випадку державної зради та деяких інших тяжких злочинів протягом строку своїх повноважень, а, у разі вчинення ним інших менш суттєвих порушень – після закінчення строку його повноважень. В **Естонії** Президент усувається з посади в порядку імпічменту за поданням Генерального

прокурора, якщо відповідне рішення було підтримане абсолютною більшістю від складу естонського парламенту. В **Фінляндії** Президент протягом строку своїх повноважень не несе відповідальності за вчинення злочинів, крім випадків державної зради або злочинів проти людяності; у випадку вчинення ним цих злочинів, йому може бути висунуто звинувачення 3/4 від складу парламенту за поданням Міністра юстиції, Омбудсмана або Уряду, після чого слідство проводиться Генеральним прокурором, а розгляд справи – у Вищому суді з імпичменту. У **Франції** Президент протягом строку своїх повноважень не несе відповідальності за вчинення злочинів, крім випадку вчинення ним державної зради; в останньому випадку звинувачення Президенту висувається більшістю голосів членів обох палат шляхом відкритого голосування; глава держави усувається з посади за рішенням Вищого Суду Справедливості. В **Німеччині** обсяг імунітету глави держави та процедура його зняття є аналогічними до обсягу імунітету та процедури зняття імунітетів з членів парламенту. Дія імунітету не поширюється на випадки *flagrante delicto*; в усіх інших випадках імунітет з глави держави знімається рішенням парламенту. У **Греції** глава держави користується імунітетом протягом всього строку здійснення своїх повноважень, проте імунітет не поширюється на випадки порушення Конституції або державної зради (в останніх двох випадках звинувачення президенту висувається 1/3 від складу парламенту і повинно бути підтримане 2/3 від складу парламенту, після чого рішення про усунення президента з посади приймається спеціальним судом). В **Угорщині** Президент користується імунітетом від кримінального переслідування протягом всього строку своїх повноважень, крім випадків вчинення ним навмисного злочину. Обвинувачення главі держави у цьому випадку висувається спеціальним парламентським прокурором, справа розглядається Конституційним Судом в порядку, встановленому процесуальним законодавством, і за наслідками розгляду глава держави може бути усунутий з поста з одночасним призначенням йому передбаченого кримінальним законом покарання. В **Латвії** глава держави може бути підданий кримінальному переслідуванню за рішенням 2/3 від складу парламенту. В **Литві** у випадку вчинення президентом грубих порушень Конституції, порушення присяги, вчинення злочину глава держави може бути усунутий з посади в порядку імпичменту рішенням 3/5 від складу парламенту. В **Молдові** глава держави може бути усунутий з посади в порядку імпичменту у випадку вчинення ним злочину; обвинувачення висувається 2/3 від складу парламенту, а рішення про усунення з посади приймає Верховний Суд. В **Польщі** у разі вчинення Президентом злочину, порушень Конституції або закону, 140 членів парламенту можуть ініціювати усунення глави держави з поста в порядку імпичменту; звинувачення у цьому випадку висувається 2/3 від складу парламенту (обох палат на їх спільному засіданні), а остаточне рішення про усунення президента з посади приймається Верховним Судом. В **Португалії** у разі вчинення Президентом злочину, не менш як 1/5 від складу парламенту може ініціювати усунення його з поста в порядку імпичменту, а 2/3 від складу парламенту – висунути йому звинувачення; остаточне рішення про усунення Президента з поста приймається Верховним Судом; при цьому, у разі прийняття такого рішення експрезидент не може бути більше обраний на цей пост. В **Румунії** у випадку вчинення главою держави державної зради, 2/3 від складу обох палат на їх спільному засіданні можуть висунути обвинувачення главі держави; остаточне рішення про усунення президента з посади приймається Верховним Судом. В **Словаччині** усунення президента з поста в порядку імпичменту може бути ініційоване 3/5 членів парламенту у випадку вчинення президентом грубого порушення Конституції або державної зради; розгляд справи і прийняття остаточного рішення покладається на Конституційний Суд. В **Македонії** у випадку порушення президентом Конституції або вчинення злочину парламент може 2/3 від свого складу ініціювати питання про

- усунення глави держави з поста в порядку імпічменту; рішення про усунення президента з посади приймається 2/3 від складу Конституційного Суду.
24. **Імунітети для суддів на конституційному рівні закріплені переважно в країнах Східної Європи**, в той час як у багатьох країнах Західної Європи судді або взагалі не мають імунітету від кримінального переслідування, або такий імунітет надано лише окремим категоріям суддів (як, наприклад, в Швеції). На конституційному рівні імунітет суддів не передбачений, зокрема, в таких країнах: Великобританія, Греція, Данія, Кіпр, Ірландія, Ісландія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Туреччина, Франція. На конституційному рівні суддівський імунітет закріплено в Болгарії, Естонії, Іспанії, Литві, Латвії, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині, Чехії, Хорватії.
 25. **Обсяг імунітету для суддів у різних країнах визначений по-різному**. У більшості випадків суддя не може бути заарештований або підданий іншим заходам, які передбачають обмеження пересування, без згоди суб'єкта, до компетенції якого віднесено зняття імунітету з судді.
 26. Вилучення з-під дії суддівського імунітету випадків **flagrante delicto, не є таким поширеним, як відповідна практика щодо членів парламенту**, і передбачене у відносно невеликій кількості країн – в Іспанії, Польщі, Португалії (якщо за вчинення злочину передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі строком на 3 роки), Словенії (якщо за вчинення злочину передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі строком на 5 років), Угорщині (для суддів Конституційного суду), Чехії (для суддів Конституційного суду).
 27. **Суб'єкт, до компетенції якого віднесено вирішення питання про зняття імунітету, у різних країнах визначений по-різному**. В Польщі, Іспанії, Швеції вирішення цього питання віднесено до компетенції суду (або звичайного – Польща, або вищого суду в системі органів судочинства). В деяких європейських країнах імунітет з судді знімається парламентом (Словенія, Литва, Латвія), главою держави за власною ініціативою, поданням Вищої ради юстиції або Верховного Суду (Естонія, Литва (у міжсесійний період), Угорщина), Міністерством юстиції (Румунія), Вищою Радою юстиції (Болгарія, Хорватія), суб'єктом призначення судді на посаду (Чехія, Словаччина, Латвія (мирові судді)).
 28. **Як правило, у європейських країнах встановлено особливий порядок зняття імунітетів з суддів вищих судів, зокрема – суддів Конституційного Суду**. У ряді країн питання про зняття імунітетів суддів конституційних судів розглядають безпосередньо конституційні суди (Словаччина, Словенія, Латвія, Болгарія, Угорщина), парламент (Словенія) або сенат (Чехія).

4. Рекомендації ГРЕКО для України в частині обмеження імунітетів обраних осіб

29. Пунктом 9 та 10 Оціночного звіту ГРЕКО за результатами спільного першого та другого раунду оцінювання в частині обмежень імунітетів виборних осіб, Україні було рекомендовано: 1) **розглянути впровадження заходів для забезпечення збереження речових доказів у випадках, коли особи, що користуються недоторканністю, були затримані на місці вчинення тяжкого злочину, включаючи корупцію**; 2) **переглянути систему імунітетів у такий спосіб, щоб забезпечити можливість швидкого ухвалення рішень про зняття імунітетів**.
30. Відповідні рекомендації базуються на пунктах 103 та 104 Оціночного звіту.
31. У пункті 103 Оціночного звіту наголошується, що імунітети тих осіб, на яких поширюється їх дія, **мають абсолютний характер**. З-під дії імунітетів **не вилучено випадки затримання посадових осіб на місці вчинення злочину, що у випадку**

вчинення тяжких злочинів (у тому числі – корупції), створює для відповідних посадових осіб невинувато високий рівень захищеності.

32. У пункті 104 Оціночного звіту наголошується на тому, що **процедура зняття імунітетів на практиці може бути досить тривалою – від місяця і більше, оскільки для вчинення кожної окремої дії в рамках однієї й тієї ж самої справи слід отримувати окремий дозвіл (згоду).** У зв'язку з цим, мають бути визначені певні критерії, які б дозволяли приймати обґрунтовані рішення у відповідній сфері.

5. Огляд та аналіз законопроектів з питань обмежень імунітетів

33. 27 грудня 2007 року народними депутатами України І.Г.Кириленком та В.А.Кириленком на розгляд Верховної Ради України було внесено проект Закону № 1294 від 27.12.2007 року „Про внесення зміни до Закону України „Про статус народного депутата України”, який передбачав виключення із Закону „Про статус народного депутата України” статті 27, яка розкривала зміст депутатської недоторканості. Сам законопроект не узгоджувався із статтею 80 Конституції України і не міг бути прийнятий без попереднього внесення змін до Конституції України. 18 березня 2008 року цей законопроект не був включений до порядку денного.
34. 18 січня 2008 року народними депутатами України (В.А.Кириленком, І.Г.Кириленком) на розгляд парламенту було внесено проект Закону № 3175 „Про внесення змін до Конституції України” (щодо обмеження депутатської недоторканості). Проект передбачав вилучення зі статті 80 Конституції положень, згідно з якими: 1) депутатам гарантується депутатська недоторканість; 2) народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Цей законопроект був прийнятий, і, згідно з конституційною процедурою, **20 березня 2008 року направлений на висновок Конституційного Суду України щодо його відповідності статтям 157 та 158 Основного Закону.** У разі отримання висновку Конституційного Суду про відповідність законопроекту вимогам статей 157 та 158 Конституції, остаточне прийняття законопроекту як закону потребує підтримки 2/3 від конституційного складу парламенту.
35. 8 лютого 2008 року народні депутати В.Янукович, О.Лавринович, О.Лукаш, Ю.Мірошниченко та С. Львовчкін внесли на розгляд парламенту проект Закону № 3175-1 „Про внесення змін до Конституції України” (щодо гарантій недоторканості для окремих посадових осіб), який передбачав **скасування депутатського імунітету та збереження депутатського індемнітету, а також доповнення статті 105 Конституції України положенням, у відповідності до якого Президент України без згоди Верховної Ради України не може бути затриманий чи заарештований до винесення обвинувального вироку судом.** У зв'язку із прийняттям законопроекту № 1375 цей проект до порядку денного сесії парламенту включений не був.
36. Сама по собі **ідея повного скасування депутатського імунітету, що знайшла відображення у законопроекті № 3175, враховує рекомендації ГРЕКО за результатами першого та другого раундів оцінювання.** Проте **практика повного скасування парламентського імунітету не є типовою для більшості європейських країн: як відзначалось, у більшості європейських держав інститут депутатської недоторканості в обмеженому вигляді закріплений на конституційному рівні.** З урахуванням рівня розвитку демократії в Україні, а також недостатнього рівня незалежності прокуратури та органів слідства від політичних впливів, **повне скасування депутатського імунітету навряд чи є доцільним.** Перспективи прийняття законопроекту № 1375 300-ми народних депутатів видаються примарними. З огляду на це, існує потреба у досягненні компромісу між

представленими в парламенті політичними силами навколо питання про обсяг депутатського імунітету.

37. Ідея скасування **президентського імунітету** у тому вигляді, в якому вона знайшла відображення в законопроекті № 3175-1, заслуговує на критичну оцінку, оскільки **фактично нівелює інститут дострокового припинення повноважень Президента в порядку імпічменту згідно із статтею 111 Конституції**. Крім того, сам підхід до визначення меж імунітету глави держави та способу його зняття не узгоджується із європейською практикою та суперечить принципу стримувань і противаг.
38. У своїх рекомендаціях ГРЕКО наполягала на перегляді всієї системи імунітетів, а не лише імунітетів окремих суб'єктів, зокрема – у напрямі запровадження механізмів швидкого зняття імунітетів та забезпечення збереження доказів. Натомість, подані законопроекти не передбачають **уточнення процедурних аспектів зняття імунітету з Президента в порядку процедури імпічменту, а також можливості затримання чи арешту суддів без згоди Верховної Ради України у випадку, якщо суддю затримано на місці вчинення злочину (flagrante delicto)**.

6. Пропозиції щодо удосконалення

1. *З огляду на те, що практика повної відсутності імунітету у члена парламенту не є типовою для більшості європейських країн, доцільність скасування депутатського імунітету в Україні є сумнівною.*
2. *У більшості країн Європи з-під дії імунітету вилучено випадки затримання депутата на місці вчинення злочину (flagrante delicto). В Україні цей принцип доцільно закріпити в статтях 80 та 126 Конституції України, які визначають обсяг імунітету народного депутата України та суддів. Відповідно цей принцип також має бути відображений у Законі „Про статус народного депутата України” та Законі „Про статус суддів”.*
3. *Чинний Закон „Про статус народного депутата України” передбачає не лише заборону притягнення депутата до кримінальної відповідальності, його арешту та затримання без згоди Верховної Ради України, але і заборону проведення без згоди парламенту низки слідчих дій, які, відповідно до КПК України, можуть проводитись після порушення кримінальної справ, до пред'явлення обвинувачення, і не пов'язані з обмеженням свободи пересування депутата (частина друга статті 27 Закону). Тим самим Закон фактично розширює конституційно визначений обсяг депутатського імунітету. У зв'язку з цим, положення частини другої статті 27 Закону „Про статус народного депутата України” слід привести у відповідність до Конституції України.*
4. *З урахуванням тенденцій розвитку законодавства щодо імунітетів низки європейських країн, в Конституції України має бути чітко відображений принцип, у відповідності до якого депутатський імунітет не перешкоджає проведенню органами дізнання та досудового слідства без згоди парламенту слідчих та процесуальних дій, непов'язаних з обмеженням свободи пересування народного депутата України. Крім того, у світлі рекомендацій ГРЕКО та європейської практики недоцільним є і збереження за депутатами імунітету від притягнення до кримінальної відповідальності.*
5. *Таким чином, статтю 80 Конституції України було б доцільно викласти у такій редакції: „Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Народні депутати України без згоди Верховної Ради України не можуть бути заарештовані, затримані, іншим чином обмежені у свободі пересування, крім випадку затримання на місці вчинення злочину.”*

6. *Проблема забезпечення швидкого розгляду парламентом питань про зняття імунітетів у світлі особливостей роботи Верховної Ради України навряд чи може бути вирішена шляхом конкретизації строків ініціювання питань щодо зняття імунітетів, їх підготовки профільним парламентським комітетом та їх розгляду Верховною Радою України. На наш погляд, відповідна рекомендація ГРЕКО може бути виконана шляхом закріплення на конституційному рівні одного з таких механізмів: 1) зі сфери дії імунітетів народних депутатів та суддів вилучаються злочини середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини (сюди належать і злочини, пов'язані з корупцією); 2) парламент вирішує не питання можливості застосування обмежень свободи пересування, а навпаки – питання неможливості їх застосування (іншими словами, депутат або суддя може бути обмежений у свободі пересування, у тому числі – заарештований чи затриманий, крім випадку, коли парламентом у встановлений строк (наприклад, протягом 24 або 48 годин після затримання або арешту) прийнято рішення про заборону арешту, затримання або застосування інших обмежень свободи пересування).*
7. *Конституційне регулювання процедури усунення Президента України з посади в порядку імпичменту не відповідає підходам до регулювання зняття президентського імунітету більшості країн Європи. До статті 111 Конституції України слід внести зміни, які передбачатимуть: а) або що остаточне рішення про усунення Президента з посади в порядку імпичменту приймається Верховним Судом України за обвинуваченням, висунутим 2/3 від складу Верховної Ради; б) або що остаточне рішення про усунення Президента з поста приймається не менш ніж 2/3 конституційного складу парламенту на підставі висновків і пропозицій тимчасової слідчої комісії.*
8. *Реалізація встановленої статтею 111 Конституції процедури зняття імунітету з Президента потребує прийняття спеціального закону, який визначатиме: а) статус спеціального прокурора та спеціальних слідчих, статус спеціальної тимчасової слідчої комісії; б) строки проведення розслідування; в) процесуальні права учасників розслідування, зокрема – Президента України; г) етапи та механізми проведення розслідування (у тому числі – порядок проведення слідчих дій). На сьогодні такий закон поки що прийнято не було.*