

ОКРЕМА ДУМКА

судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку 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

Конституційний Суд України (далі – Суд) 6 червня 2018 року надав Висновок 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) (далі – Законопроект) вимогам статей 157 і 158 Конституції України № 1-в/2018 (далі – Висновок). У Висновку Суд визнав Законопроект, яким пропонується виключити частини першу та третю статті 80 Основного Закону України, таким, що відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

На мою думку, Суд суто формально та поверхово здійснив перевірку Законопроекту на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України, залишивши поза увагою правову природу та призначення інституту депутатської недоторканності та не врахувавши суспільно-політичних, правових та інших наслідків повного скасування депутатського імунітету у сучасних умовах політичної та правової систем, вразливості демократичних інститутів в Україні. Суд не зробив глибокого юридичного аналізу положень Законопроекту, не дослідив прямих та опосередкованих зв'язків між ними і нормами Конституції України в аспекті конституційно-правового статусу людини і громадянина, а також конституційних засад функціонування державної влади в Україні.

Системний аналіз Законопроекту дає підстави стверджувати, що внесення пропонованих Законопроектом змін до Конституції України може призвести до скасування та обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також містить загрозу для незалежності України.

1. Констатуючи відповідність Законопроекту вимогам частини другої статті 157 Основного Закону України, Суд, так само, як і у своїх попередніх висновках (від 16 червня 2015 року № 1-в/2015, 30 липня 2015 року № 2-в/2015, 20 січня 2016 року № 1-в/2016, 30 січня 2016 року № 2-в/2016), у Висновку обмежився лише посиланням на те, що Конституція України встановлює особливий порядок введення в Україні чи в окремих її місцевостях воєнного або надзвичайного стану, а на момент надання ним Висновку рішення про введення в Україні або в її окремих місцевостях воєнного або надзвичайного стану за процедурою, визначеною Конституцією України, не прийнято, тому правових підстав, які б унеможливили внесення змін до Конституції України, немає (підпункт 2.2 пункту 2 мотивувальної частини).

Така аргументація в умовах наявної збройної агресії Російської Федерації проти України та здійснення окупації частини її території за допомогою збройних формувань Російської Федерації є недостатньою для однозначного висновку про те, що на сьогодні в Україні умов воєнного або надзвичайного стану немає. Обмежившись лише „механічною“ перевіркою факту наявності чи відсутності указу Президента України про введення воєнного або надзвичайного стану, Суд не довів відсутності правових підстав, які унеможливають внесення змін до Конституції України, а отже, й не вніс повної юридичної ясності щодо можливості внесення змін до Конституції України за вказаних умов¹.

Аналіз нормативно-правових актів, прийнятих починаючи з 14 квітня 2014 року в Україні спочатку у зв'язку із здійсненням антитерористичної операції, а потім – заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та

¹ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 23 червня 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

Луганській областях, свідчить про запровадження в зоні їх проведення режиму, що має ознаки воєнного стану, за умов якого Конституція України не може бути змінена².

З огляду на це Суд мав ретельно дослідити правову природу заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, які здійснюються починаючи з 30 квітня 2018 року, а відтак – аргументовано довести, що їх здійснення не є перешкодою для зміни Конституції України в аспекті вимог частини другої статті 157 Основного Закону України.

2. Необхідно виходити з того, що стаття 80 Конституції України встановлює додаткові порівняно з особистою недоторканністю людини (стаття 29 Конституції України) гарантії недоторканності народного депутата України як представника народу у Верховній Раді України. Недоторканність народних депутатів України пов'язана не із їх статусом як людини і громадянина, а з покладеними на них повноваженнями у зв'язку з

² Так, починаючи з 14 квітня 2014 року на території населених пунктів, визначених у затвердженому Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 2 грудня 2015 року № 1275-р переліку, здійснювалася антитерористична операція, розпочата відповідно до Указу Президента України „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року „Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України“ від 14 квітня 2014 року № 405.

Починаючи з 24 лютого 2018 року, відколи набрав чинності Закон України „Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях“ від 18 січня 2018 року № 2268–VIII (далі – Закон про деокупацію), зазнав змін правовий режим заходів із забезпечення національної безпеки і оборони у Донецькій та Луганській областях: замість антитерористичної операції передбачено здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях. *Верховна Рада України* відповідно до пункту 9 частини першої статті 85 Конституції України *схвалила рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань*, що приймається відповідно до пункту 19 частини першої статті 106 Конституції України, *для відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях і забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях* (частина друга статті 13 Закону про деокупацію). Відтепер керівництво силами та засобами, які залучаються до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації безпосередньо у Донецькій та Луганській областях, здійснює Командувач об'єднаних сил через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України (частини друга, третя статті 9 Закону про деокупацію).

30 квітня 2018 року Президент України своїм Указом № 116 ввів в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року „Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях“. Крім того, 30 квітня 2018 року Президент України підписав також наказ Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України „Про початок операції Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей“.

виконанням державних функцій. Конституційні гарантії депутатської недоторканності є певними винятками із загального конституційного принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом. Однак встановлення таких гарантій зумовлене вагомими суспільними причинами і спрямовано на досягнення суспільно важливих цілей.

Раніше Суд неодноразово наголошував на тому, що депутатська недоторканність зумовлена необхідністю конституційного забезпечення безперешкодної діяльності депутатів і парламенту в цілому. Вона є елементом статусу народного депутата України і конституційною гарантією, яка спрямована на створення належних умов для виконання покладених на нього обов'язків та реалізації наданих йому прав (депутатських повноважень). Депутатська недоторканність не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Її мета – не тільки убезпечити народного депутата України від незаконного втручання в його депутатську діяльність, а й сприяти належному (нормальному) функціонуванню парламенту (висновки від 27 червня 2000 року № 1-в/2000, від 11 липня 2000 року № 2-в/2000, від 5 грудня 2000 року № 3-в/2000, від 10 вересня 2008 року № 2-в/2008, від 1 квітня 2010 року № 1-в/2010, від 10 липня 2012 року № 1-в/2012, від 27 серпня 2012 року № 2-в/2012, від 16 червня 2015 року № 1-в/2015; рішення від 27 жовтня 1999 року № 9-рп/99, від 26 червня 2003 року № 12-рп/2003).

Інститут депутатської недоторканності покликаний виконувати й інші важливі функції, зокрема функцію запобігання узурпації влади, а відтак забезпечувати стабільність конституційного ладу і демократичного розвитку держави. Він є одним з тих елементів системи стримувань і противаг, які забезпечують реальний поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Депутатська недоторканність сприяє утвердженню самостійності і незалежності парламенту. Особливу актуальність вона має у країнах, що розвиваються, у яких немає сталої демократії, панування верховенства права, незалежного і неупередженого суду. Тож існує небезпека здійснення тиску на

парламент з боку передусім виконавчої гілки влади, можливість безпідставного звинувачення парламентарів і їх кримінального переслідування за політичну діяльність за відсутності надійної системи правового захисту.

Те, яке суспільно-політичне та правове значення має інститут депутатської недоторканності, на мій погляд, переконливо ілюструє період президентства В. Януковича (25 лютого 2010 року – 22 лютого 2014 року), коли відбулася узурпація державної влади³. Можна обґрунтовано припустити, що одним із чинників, який не дозволив йому повністю взяти під контроль парламент і зруйнувати парламентаризм в Україні, остаточно узурпувати державну владу, була наявність депутатської недоторканності.

Після трагічних подій кінця 2013 року – початку 2014 року, самоусунення В. Януковича від виконання конституційних повноважень⁴ та втечі його з України саме парламент (до речі, обраний за правління В. Януковича) вжив основних заходів з відновлення конституційного ладу в Україні, забезпечення її суверенітету та збереження незалежності, відновлення конституційних прав і свобод людини і громадянина⁵.

3. Депутатська недоторканність, з одного боку, забезпечує незалежність народного депутата України, що є необхідною передумовою здійснення ним депутатських повноважень та забезпечення нормального функціонування парламенту, з другого – створює певні перешкоди для притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності. По суті, така недоторканність – це своєрідна плата суспільства за можливість

³ Стаття 1 Закону України „Про очищення влади“ від 16 вересня 2014 року № 1682–VII / Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 44, ст. 2041.

⁴ Постанова Верховної Ради України „Про самоусунення Президента України від виконання конституційних повноважень та призначення позачергових виборів Президента України“ від 22 лютого 2014 року № 757–VII / Відомості Верховної Ради України, 2014 р., № 11, ст. 158.

⁵ Див. докладніше: Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-v/2015-2.pdf>

мати самостійний і незалежний парламент, здійснювати державну владу на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, а також забезпечувати демократичний розвиток країни. Тому у цьому питанні важливо забезпечити баланс суспільних інтересів: мати самостійний та незалежний парламент і унеможливити уникнення від кримінальної відповідальності депутата, який вчинив злочин.

Очевидним є те, що існуючий обсяг недоторканності українських парламентарів не можна визнати оптимальним з точки зору інтересів протидії корупції та правосуддя, а також з огляду на загальноєвропейську практику конституційно-правового регулювання інституту депутатської недоторканності. Формула цієї недоторканності, яка закріплена у статті 80 Конституції України і яка передбачає, що „народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані“, за певних обставин дає змогу депутатам, які вчинили злочин, у тому числі корупційний, прикрившись імунітетом, ухилитися від кримінальної відповідальності. Адже йдеться фактично про те, що від парламенту, в якому можуть превалювати не правові, а політичні та інші інтереси, повністю залежить доля кримінальної справи стосовно депутата, який вчинив злочин, починаючи з моменту повідомлення йому підозри у вчиненні злочину. Таким чином, за відсутності згоди парламенту на притягнення такого депутата до кримінальної відповідальності розслідування справи буде фактично заблоковано.

Тому в інтересах правосуддя існуючий на сьогодні обсяг депутатської недоторканності слід певною мірою обмежити. Це можна зробити без шкоди для її функції захисту законодавчої влади шляхом запровадження нової формули, відповідно до якої „народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до винесення обвинувального вироку судом“. За його реалізації органи правопорядку, органи досудового розслідування та суд матимуть можливість провадити на

власний розсуд всі необхідні розшукові та процесуальні дії у справі депутата, який вчинив злочин, включаючи постановлення вироку. Єдине, на що потрібна буде згода парламенту, – це на його затримання та арешт. У свою чергу, депутат матиме можливість здійснити свій захист у суді без політизації цього процесу та втягування у нього парламенту.

Слід зазначити, що такі зміни щодо вдосконалення інституту депутатської недоторканності неодноразово пропонувалися суб'єктами права законодавчої ініціативи (у 2000 році та 2009 році), але до Конституції України внесені не були, хоча забезпечують вказаний баланс суспільних інтересів – дають можливість органам правопорядку без отримання згоди парламенту здійснювати стосовно народного депутата України, який підозрюється у вчиненні злочину, весь комплекс необхідних слідчих та розшукових дій, застосовувати щодо нього заходи забезпечення кримінального провадження та встановлюють додатковий правовий захист парламентаря від свавільного усунення його від виконання депутатських повноважень і безпідставного переслідування за його політичну діяльність.

Натомість Законом передбачено повне скасування депутатського імунітету, що в умовах слабкої демократії, суспільно-політичної нестабільності, відсутності ефективної правової системи загалом і незалежного та справедливого суду зокрема, політичної залежності органів правопорядку, надзвичайно високого рівня корупції може призвести до істотних негативних політичних, правових та соціальних наслідків.

Нездатність політичної та правової систем (на сьогодні це є очевидним) за відсутності інституту депутатського імунітету забезпечити безперешкодне та ефективно здійснення народними депутатами України своїх повноважень, нормальне функціонування парламенту несе потенційну загрозу конституційному ладу, передусім засадничому конституційному принципу, відповідно до якого „державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову“ (стаття 6 Конституції України).

Скасування конституційно-правових засобів захисту парламентарів, а відтак посилення залежності парламенту істотно ускладнить забезпечення реалізації вказаного принципу поділу державної влади, фактично зруйнує конституційну систему стримувань і противаг, створить додаткові передумови для узурпації влади. Цілком ймовірно, що парламент не зможе здійснювати свої конституційні повноваження і з незалежного законодавчого органу перетвориться на своєрідний придаток іншого владного суб'єкта, що, крім іншого, матиме наслідком зміну форми правління в Україні. У такому випадку Верховна Рада України не зможе виконувати свої конституційні функції, у тому числі в частині утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3 Конституції України). Це, у свою чергу, загрожує руйнацією інституту парламентаризму, який у сучасному світі є однією з основ демократії.

Відсутність належних конституційно-правових гарантій діяльності народного депутата України може призвести також до порушення конституційних засад, на яких ґрунтується суспільне життя в Україні, як-от здійснення народом влади через органи державної влади, політична та ідеологічна багатоманітність, а також права громадян брати участь в управлінні державними справами (частина друга статті 5, частина перша статті 15, частина перша статті 38 Конституції України).

4. Відповідність Законопроекту вимогам, передбаченим частиною першою статті 157 Конституції України (у частині недопущення ліквідації незалежності та порушення територіальної цілісності України), Суд обґрунтував тим, що запропоновані зміни „стосуються виключно скасування депутатського імунітету та не передбачають зміни кордонів України або її державного устрою, а отже, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України“ (абзац п'ятий підпункту 2.3.1 підпункту 2.3 пункту 2 мотивувальної частини Висновку). Це обґрунтування не можна визнати повним та переконливим.

По-перше, ліквідація незалежності України може здійснюватися різними способами, а не лише через „зміну кордонів України або її державного устрою“ (як це впливає з Висновку).

По-друге, Конституція України є цілісним системним актом, норми якого ґрунтуються на єдиних правових засадах та пов'язані між собою. Вона містить низку норм, які становлять принцип самозахисту Конституції України та принцип захисту незалежності України. У такому аспекті частина перша статті 157 Конституції України корелюється не лише зі статтями 1 та 2, але й багатьма іншими статтями Конституції України, зокрема, статтею 79, яка врегульовує питання присяги народного депутата України.

Частиною першою статті 79 Основного Закону України встановлено, що перед вступом на посаду народні депутати України складають перед Верховною Радою України таку присягу: „Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу. Присягаю додержуватися Конституції України та законів України, виконувати свої обов'язки в інтересах усіх співвітчизників“.

Отже, Конституцією України на народного депутата України покладено обов'язок „боронити суверенітет і незалежність України“ і наділено для цього відповідними конституційними статусом і повноваженнями. Елементом такого конституційного статусу наразі є депутатська недоторканність включно з депутатським імунітетом, який Законопроектом пропонується скасувати.

Відтак статтю 80 Конституції України треба розглядати у нерозривному взаємозв'язку з її статтею 79, а саме в аспекті забезпечення депутату можливості виконувати присягу, складену ним на вірність Україні (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Скасування депутатського імунітету кардинально змінює конституційний статус народного депутата України – істотно послабляє його,

посилюючи в нинішніх умовах залежність депутатів і усього парламенту від інших суб'єктів. Отже, у народних депутатів України зменшуються можливості для належного виконання присяги (у тому числі в частині обов'язку боронити суверенітет і незалежність України).

Безперечно, на підставі викладеного не можна однозначно стверджувати, що передбачені Законом проектом зміни спрямовані на ліквідацію незалежності України. Водночас виходячи зі змісту присяги депутата (яка містить окрему вказівку на його зобов'язання боронити незалежність України) Суд щонайменше мав би ретельно і всебічно дослідити це питання та передбачити, як вплине скасування депутатського імунітету на виконання депутатом конституційного обов'язку боронити незалежність України, а також у цьому контексті мав би перевірити Закон проект на відповідність вимогам частини першої статті 157 Конституції України. Тим більше, що в умовах окупації Російською Федерацією частини території України та збройної агресії Російської Федерації проти України (фактично в умовах війни) роль парламенту загалом і кожного депутата зокрема щодо оборони України та збереження її незалежності істотно посилилась.

5. Розглядаючи питання щодо скасування депутатського імунітету, слід виходити з того, що закріплення його на конституційному рівні переслідувало важливі цілі та завдання, які зумовлені прийняттям Конституції України і полягали в необхідності забезпечення розвитку та зміцнення України як демократичної, правової держави (преамбула Конституції України). Скасування депутатського імунітету або істотна зміна його змісту також повинна зумовлюватися не менш важливими факторами, зокрема досягненням поставленої перед інститутом депутатської недоторканності мети та виконанням ним своїх функцій. Однак немає достатніх підстав для твердження, що цей інститут уже виконав свою конституційну місію. Багато обставин свідчать про погіршення ситуації з

розвитком парламентаризму в нашій державі, а відтак необхідні додаткові правові заходи для його захисту та зміцнення, запровадження запобіжників задля неможливості чинення тиску на парламентарів через кримінальне переслідування з надуманих підстав.

Прийняття Законопроекту його автори обґрунтовують потребою в усуненні одного з „бар’єрів, який розділяє народних обранців та виборців“, скасування „гарантії безкарності“. При цьому вони посилаються на суспільні настрої, які характеризуються недовірою та упередженістю до народних депутатів України, та шляхом скасування депутатської недоторканності хочуть, зокрема, відновити довіру народу до парламентарів⁶.

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

По-друге, запропонований у Законі підхід не дасть змоги розв’язати проблеми суспільної недовіри до депутатів і парламенту загалом, реалізації принципів законності і справедливості при притягненні депутатів до кримінальної відповідальності, протидії політичній корупції, оскільки депутатський імунітет не є головною, а тим більше – єдиною причиною цих проблем. Головні причини цих проблем пов’язані з різними відхиленнями від конституційних принципів проведення виборів (формування парламенту), наявністю сприятливих суспільно-політичних, економічних та інших умов для існування політичної корупції, політичною ангажованістю органів правопорядку, відсутністю незалежного і справедливого суду. До того ж скасування депутатського імунітету за нинішньої суспільно-політичної ситуації, як зазначалося, може призвести до нових значних проблем, пов’язаних із забезпеченням реалізації державної влади в Україні на засадах,

⁶ Пояснювальна записка до проекту Закону про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності) № 6773 від 19 липня 2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=62352&pf35401=430186>

визначених Конституцією України, та утвердженням і забезпеченням прав і свобод людини і громадянина.

По-третє, слід враховувати, що питання скасування депутатської недоторканності в Україні є штучно гіпертрофованим і звульгаризованим. Порухення цього питання має на меті зовсім інші цілі, ніж ті, що їх декларують ініціатори скасування/обмеження депутатської недоторканності. Якби було не так, то депутатська недоторканність в Україні вже давно була б скасована/обмежена – після прийняття Конституції України на розгляд парламенту було подано щонайменше вісім законопроектів з цього питання. Стосовно усіх цих законопроектів Суд давав позитивні висновки, що дозволяло парламенту вносити відповідні зміни до статті 80 Конституції України, але жодного разу він не скористався такою можливістю.

6. За частиною першою статті 158 Основного Закону України законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту.

У Висновку зазначено, що Верховна Рада України восьмого скликання протягом року Законопроект не розглядала, тому Суд дійшов висновку, що Законопроект відповідає вимогам статті 158 Основного Закону України і перешкод для його розгляду немає (підпункт 2.1 пункту 2 мотивувальної частини).

Слід зауважити, що такий висновок Суд зробив, не дослідивши належним чином питання про те, чи не може в аспекті положень частини першої статті 158 Конституції України вважатися законопроектом про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року).

У названому законопроекті пропонувалось, зокрема, виключити зі статті 80 Конституції України частини першу та третю. Тобто, в цій частині він за змістом є **абсолютно ідентичним** Законопроекту.

Законопроект реєстр. № 1776 подав на розгляд парламенту Президент України 16 січня 2015 року. Цього ж дня вказаний законопроект було включено до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання⁷; 5 лютого 2015 року парламент направив його до Суду для одержання висновку щодо його відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁸; 16 червня 2015 року Суд надав щодо нього свій висновок. Лише 20 березня 2018 року (тобто вже після подання Законопроекту на розгляд парламенту та направлення його до Суду) вказаний законопроект був знятий з розгляду Верховної Ради України⁹.

Системний аналіз положень статей 156 і 158 Конституції України дає підстави для висновку про те, що частиною першою статті 158 Конституції України встановлено обмеження щодо повторного подання до Верховної Ради України законопроекту про внесення змін до Конституції України з **одного й того самого питання**. Очевидним є те, що предметом законопроекту реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року і Законопроекту є одне й те саме питання – виключення зі статті 80 Конституції України частин першої та третьої (повне скасування депутатського імунітету).

Виходячи з цього Суд мав дослідити питання про відповідність Законопроекту (положення якого дослівно відтворюють положення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів (реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року), який розглядався Верховною Радою України у 2018 році,

⁷ Постанова Верховної Ради України „Про включення до порядку денного першої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів“ від 16 січня 2015 року № 127–VIII.

⁸ Постанова Верховної Ради України „Про направлення до Конституційного Суду України законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів“ від 5 лютого 2015 року № 152–VIII.

⁹ Постанова Верховної Ради України „Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України восьмого скликання“ від 20 березня 2018 року № 2351–VIII.

і закон не був прийнятий), вимогам частини першої статті 158 Конституції України щодо неможливості подання до Верховної Ради України такого законопроекту раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Не зробивши цього і не давши аргументованої відповіді на вказане питання, Суд запровадив негативну практику формального підходу до надання позитивних висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статті 158 Основного Закону України без належного дослідження усіх обставин справи. Така практика уможливорює прийняття Верховною Радою України в майбутньому змін до Конституції України з порушенням вимог, передбачених статтею 158 Конституції України.

7. При розгляді цієї справи Суд допустив порушення процедури розгляду та ухвалення актів Суду, передбаченої § 53 Регламент Суду, – проект Висновку не було проголосовано за основу з подальшим опрацюванням його тексту з урахуванням пропозицій та поправок суддів Суду. Усупереч вимогам Регламенту Суду проект Висновку одразу було поставлено на голосування для ухвалення Висновку.

Підсумовуючи викладене, необхідно підкреслити, що депутатська недоторканність, основне призначення якої полягає у забезпеченні правових гарантій для належного виконання депутатами своїх обов'язків, на сьогодні є одним із правових засобів захисту демократії та правовою гарантією від політичної розправи над парламентарями, а також від посилення залежності парламенту. Існуючий інститут депутатського імунітету потребує зміни (звуження), але він не може бути скасований повністю. Скасування імунітету парламентарів може зробити їх беззахисними перед виконавчою владою, залежними від неї, стати своєрідним „щепленням“ від опозиційності, ускладнити розвиток демократії в Україні. Повне скасування депутатського імунітету може дозволити собі лише держава з надзвичайно високим рівнем

демократії, пануванням верховенства права, у якій фактично неможливим є безпідставне звинувачення особи та притягнення її до кримінальної відповідальності.

Ризики та наслідки скасування депутатського імунітету можна передбачити за чітко вираженою тенденцією останнього етапу конституційної реформи, яку виявили попередні законодавчі ініціативи щодо внесення змін до Конституції України, що були предметом розгляду Суду у 2015–2016 роках (див. законопроекти за реєстр. № 1776 від 16 січня 2015 року, реєстр. № 2217а від 1 липня 2015 року, реєстр. № 3524 від 25 листопада 2015 року). Ця тенденція полягає, з одного боку, у зниженні рівня незалежності судової та законодавчої влади, зменшенні обсягу повноважень парламенту, з другого – у розширенні повноважень Президента України та посиленні його політичного впливу в системі державної влади.

Суддя
Конституційного Суду України

М. МЕЛЬНИК