

УДК 342

*І. В. Рижук**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права**Хмельницького університету управління та права*

АНАЛІЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕПУТАТСЬКОГО ІМУНІТЕТУ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Класичне визначення парламентського імунітету було сформульовано у Французькій конституційній хартії 1814 року, в якій говорилося, що «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» [1, с. 317].

Відомі теоретики державного права дореволюційного періоду Л.А. Шалланда, Б.Н. Чичерін, Н.І. Лазаревський, А.А. Жижилєнко розглядали інститут недоторканності як тимчасовий засіб у боротьбі народного представництва в особі парламенту за своє місце в системі державності [2, с. 46–75; 3, с. 517–523; 4, с. 47–69].

На цей час в юридичній науці поняття «імунітет» визначається як «загальноправовий термін, що означає незастосовність дії загально-правових норм до певного кола суб'єктів права» [5, с. 26]. На думку деяких авторів, імунітет являє собою сукупність особливих правових переваг, що надаються відповідно до норм міжнародного права і конституції певному колу осіб у силу займаної ними посади [6, с. 15].

Спираючись на аналіз практики зарубіжних країн, можна виділити кілька моделей правового регулювання імунітету.

Перша, найбільш «жорстка» (абсолютна) модель імунітету, припускає, що гарантії особистої недоторканності парламентарія діють не тільки під час сесій, 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 [7].

В Італії, згідно зі ст. 68 Конституції (в ред. Конституційного закону від 29 жовтня 1993 г.), 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 передбачено обов'язковий арешт [8, с. 422].

У конституціях окремих країн, поряд із закріпленням абсолютного імунітету парламентаріїв, додатково встановлюється неможливість офіційного переслідування парламентарія 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 даного депутата [9, с. 87].

Імунітет може поширюватися тільки на арешт парламентарія 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 парламентарія 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 [10, с. 670]. 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) або періодом сесії і часом, який необхідний парламентарію, щоб дістатись до місця проведення сесії та назад (США). Крім того,

імунітет може не поширюватися на окремі види правопорушень. Так, в розд. 6 ст. 1 Конституції США встановлено, що парламентарії не можуть бути піддані арешту під час їхньої присутності на сесії відповідної палати, а також під час перебування у дорозі до парламенту та повернення з нього, у всіх випадках, крім державної зради, тяжкого кримінального злочину та порушення громадського порядку.

Нерідко встановлюється правило, згідно з яким кримінальне переслідування, затримання, взяття під варту чи інші обмежуючи свободу заходи відносно 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 Великобританії 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 і арешт у зв'язку з порушенням кримінальної справи і за вироком суду можливі). Загалом, за оцінкою деяких учених, 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 розвинені демократичні традиції.

Серед гарантій особистої недоторканності зазвичай встановлюється індемнітет – неприпустимість притягнення парламентарія до відповідальності за дії, вчинені при здійсненні 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 [7].

У ст. 26 Конституції Франції вказано, що жоден член Парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту за висловлені думки або за голосування при виконанні ним своїх функцій [10, с. 680].

Згідно зі ст. 68 Конституції Італії члени Парламенту не можуть піддаватися переслідуванню за виражені ними думки і голосування при виконанні ними своїх функцій [8, 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 при здійсненні ними своїх обов'язків і відповідають за

свою думку, яка виражена усно або письмово при виконанні обов'язків, тільки перед Національною радою [9, с. 87].

Індемнітет зазвичай діє не тільки протягом усього терміну повноважень парламентарія, 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 і образи, зроблені на засіданні палати.

Щодо України, парламентська недоторканність закріплена в статті 80 Конституції України. Згідно з цією нормою народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Парламентарії не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані. Своєю чергою ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» визначає, що обшук, затримання народного депутата чи огляд особистих речей і багажу, транспорту, жилого чи службового приміщення народного депутата, а також порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції та застосування інших заходів, що відповідно до закону обмежують права і свободи народного депутата, допускаються лише у разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо [11].

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» закріплює процесуальні аспекти зняття депутатської недоторканності та притягнення парламентарія до кримінальної відповідальності [12].

Останньою подією в сфері законотворчості, що стосується питання зняття депутатської недоторканності, було внесення до Верховної Ради Президентом Петром Порошенком законопроекту «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів)» № 1776 від 16 січня 2015 року [13], визначивши його як невідкладний, що зобов'язало Верховну Раду розглянути цей документ позачергово.

Хоча він і передбачає значне обмеження недоторканності народних депутатів, того ж дня за його внесення до порядку денного проголосували 297 парламентаріїв, що свідчить про визнання ними важливості та актуальності цього документа. Утім, під час попереднього обговорення законопроекту народні обранці висловлювали щодо нього різні, зокрема й протилежні, судження. Одні депутати парламенту виступили за збереження конституційно визначеної депутатської недоторканності в незмінному обсязі, другі – за її обмеження, треті – за цілковите скасування, четверті пропонували притягати народних депутатів до юридичної відповідальності за голосування у Вер-

ховній Раді тим чи іншим чином. Деякі їхні висловлювання свідчать про відсутність у парламенті однозначного розуміння сутності, складників та функціонального призначення конституційного інституту депутатської недоторканності. Сьогодні даний законопроект отримав позитивний висновок Конституційного Суду України та вкотре його включено до порядку денного парламенту.

Отже, аналіз чинного законодавства дає підстави стверджувати, що в Україні діє майже абсолютний імунітет народного депутата. Такий вид імунітету не тільки дозволяє народним обранцям уникати відповідальності, але й своєю чергою порушує принцип рівності всіх громадян перед законом, який задекларовано в Конституції України. Але в той самий час говорити про повне скасування депутатської недоторканності було б не вірним, оскільки це зумовлено особливостями статусу парламентарія, його повноваженнями, для належного виконання яких певний рівень імунітету все ж таки має бути наявний. Досвід зарубіжних країн також свідчить про необхідність наділення парламентаріїв депутатською недоторканністю, питання полягає лише в її обсягах.

Щодо депутатської недоторканності в нашій державі, то виникає ряд питань, які необхідно вирішити в першу чергу:

1) передбачити автоматичне зняття депутатської недоторканності та притягнення до кримінальної відповідальності у разі затримання народного депутата України на місці вчинення злочину;

2) врегулювати процедуру зняття депутатської недоторканності у разі вчинення злочину під час перерви між сесіями парламенту, так званих депутатських канікул. Щодо цього питання, пропонуємо закріпити в законодавстві наділення парламентаріїв депутатською недоторканністю лише на час проведення сесії Верховної Ради України;

3) також невизначеність виникає щодо порушення Верховною Радою України місячного строку, який передбачений в законодавстві для розгляду Радою прокурорського подання.

На нашу думку, враховуючи досвід зарубіжних країн, особливості правового статусу парламентарія, його повноваження, не можна вести мову про повне скасування депутатської недоторканності як такої. Доречніше говорити про обмеження депутатського імунітету та чітке його закріплення в чинному законодавстві.

Література

1. Лазаревский Н.И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. Конституционное право. СПб.: Слово, 1910. 276 с.

2. Шалланд Л.А. Иммуниет народных представителей. Юридическое исследование. Т. 2. Юрьев: Типография К. Маттисена, 1913. 486 с.

3. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Изд. 3-е. СПб.: Тип. акц. общ. «Слово», 1913. 272 с.

4. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Тип. И. Д. Сытина, 1899. 812 с.

5. Барихин А.Б. Большой юридический энциклопедический словарь. М.: Книжный мир, 2000. 720 с.

6. Мирошник С.В. Стимулирование правомерного поведения: теоретико-правовое исследование. Ростов-на-Дону: Изд-во Рост. ун-та, 2003. 324 с.

7. Конституція Федеративної Республіки Німеччини від 23.05.1949 р. URL: http://www.rfhwb.de/Pravo/Pravo_ru/pravo_ru1.htm.

8. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года. Конституции государств Европейского Союза. / под общ. ред. и со вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 415–450.

9. Конституция Австрийской Республики. Федеральный конституционный закон от 10 ноября 1920 года. Конституции государств Европейского Союза. / под общ. ред. и со вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 1–100.

10. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года. Конституции государств Европейского Союза: / под общ. ред. и со вступ. ст. директора Ин-та законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации Л.А. Окунькова. М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 665–684.

11. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р. (набрав чинність з 19.01.1993 р.) (зі зм. і доп.). Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 1993. № 3. Ст. 17.

12. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. (набрав чинність з 17.02.2010 р.) (зі зм. і доп.). Відомості Верховної Ради України. Офіц. вид. 2010. № 14, / № 14-15; № 16-17. Ст. 412.

13. Проект закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України та суддів» № 1776 від 16.01.2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53602.

Анотація

Рижук І. В. Аналіз правового регулювання депутатського імунітету в Україні та зарубіжних країнах. – Стаття.

У статті досліджено правову природу депутатського імунітету. За допомогою аналізу практики зарубіжних країн виділено дві моделі правового регулювання імунітету: «жорстка» (абсолютна) модель імунітету, за якої гарантії особистої недоторканності парламентарія діють не тільки під час сесій, але й між ними, та «обмежена» модель імунітету, за якої парламентарій наділяється депутатською недоторканністю лише на певний строк проведення сесій або на час виконання своїх повноважень. Досліджено національне законодавство щодо депутатської недоторканності та виокремлено низку питань, які потребують першочергового вирішення.

Ключові слова: парламент, депутат, парламентський імунітет, недоторканність, індемнітет, відповідальність.

Аннотация

Рижук И. В. Анализ правового регулирования депутатского иммунитета в Украине и зарубежных странах. – Статья.

В статье исследована правовая природа депутатского иммунитета. С помощью анализа практики зарубежных стран выделены две модели правового регулирования иммунитета: «жесткая» (абсолютная) модель иммунитета, при которой гарантии личной неприкосновенности парламентария действуют не только во время сессий, но и между ними, и «ограниченная» модель иммунитета, при которой парламентарий наделяется депутатской неприкосновенностью только на определенный срок проведения сессий или на время выполнения своих полномочий. Исследовано национальное законодательство, регулирующее депутатскую неприкосновенность, и выделен ряд вопросов, требующих первоочередного правового решения.

Ключевые слова: парламент, депутат, парламентский иммунитет, неприкосновенность, индемнитет, ответственность.

Summary

Ryzhuk I. V. Analysis of legal regulation of deputy immunity in Ukraine and foreign countries. – Article.

The article investigates the legal nature of deputy immunity. By analyzing the practice of foreign countries, several models of legal regulation of immunity are singled out: the “rigid” (absolute) model of immunity in which the guarantees of personal integrity of parliamentarians act not only during sessions, but also between them and the “limited” model of immunity in which the parliamentarian is endowed parliamentary immunity only for a certain period of sessions or for the duration of their powers. The national legislation on parliamentary immunity was investigated and a number of issues were identified which require a first-rate solution.

Key words: parliament, deputy, parliamentary immunity, immunity, indemnity, responsibility.