

УДК 342.53

DOI <https://doi.org/10.32837/npuola.v28i29.736>*І. С. Щebetун, Н. В. Горейко***ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕПУТАТСЬКУ НЕДОТОРКАНИСТЬ**

Вступ. Багато років у соціумі, в політиці й серед науковців не вщухають дискусії щодо парламентської недоторканості – окремі представники вважають цей інститут застарілим, таким, що втратить свою актуальність і суперечить фундаментальним принципам конституційного права; інші ж, навпаки, наполягають на необхідності його існування, оскільки він забезпечує незалежність депутата, його захист від необґрунтованих переслідувань, зокрема, коли йдеться про представників опозиції, забезпечує членів парламенту від політичних переслідувань та судових рішень із політичних мотивів.

Загальновідома позиція Венеціанської комісії, що парламентський імунітет не потрібен у тих країнах, де суворо дотримуються принципу верховенства права та доведена ефективність демократичних інститутів, оскільки ризик втручання в діяльність законодавчого органу дуже низький. Стосовно країн перехідного типу, то депутатам варто надати певні гарантії з метою забезпечення їх від переслідування з політичних мотивів, адже звинувачення висуває судова чи виконавча влада. Оскільки жодних європейських стандартів щодо депутатського імунітету не існує, в більшості розвинутих країн недоторканність закріплена конституційно, однак у кожній країні є особливості набуття, її дії та зняття недоторканості, тому в Україні їх склали на свій розсуд.

З 1 січня 2020 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)», відповідно до якого закріплено повне скасування імунітету депутатів. З одного боку, це нововведення є захистом від зловживання депутатами своїми повноваженнями, запобіжним інструментом для уникнення відповідальності, а з іншого – повне позбавлення депутатів імунітету можна розглядати як певну перешкоду їх захисту. Враховуючи, що без достатньої уваги залишилися питання механізму реформування недоторканності депутатів, вищевказане свідчить про актуальність вибраної теми.

Проблема депутатської недоторканності цікавила й продовжує цікавити не тільки юристів, а й політологів, соціологів та пересічних громадян. Цьому питанню присвятили свої праці такі науковці, як С. Аскеров, І. Бабій, Н. Баєв, В. Берназ, Т. Варфоломеева, В. Гончаренко, О. Гришук, Л. Лобойко, В. Маклаков, В. Маляренко, В. Молдован, В. Навроцький, В. Нор, Г. Омельяненко, В. Попелюшко, Л. Приполова, О. Реєнт, Д. Савицький,

С. Сас, С. Скрипниченко, В. Тертишник, Л. Удалова, С. Шаранич, В. Шибіко, О. Яновська та ін.

Постановка завдання. Метою статті є розгляд зарубіжного досвіду закріплення депутатської недоторканності, аналіз проблеми позбавлення та зменшення обсягу депутатської недоторканності в Україні та вироблення пропозицій щодо оптимальної моделі депутатської недоторканності для парламентарів України на основі аналізу зарубіжного законодавства.

Результати дослідження. Існує дві складових частини, які входять до змісту поняття недоторканності, – це індемнітет та імунітет.

У більшості європейських країн законодавством передбачено подвійний захист для членів парламенту:

1) відсутність відповідальності за голосування, дії, вираження поглядів, думок під час виконання своїх професійних обов'язків (non-liability), який не містить обмежень за терміном дії недоторканності і не передбачає жодних інших обмежень;

2) заборона переслідування, арешту, проведення слідчих дій щодо члена парламенту без згоди парламенту (inviolability), що передбачає випадки зняття недоторканності за певних обставин і обмежений терміном дії депутатського мандату.

В Україні до 01.01.2020 року, згідно з Основним Законом [1], існував «абсолютний імунітет» парламентаріїв, сутність якого полягала в особливостях притягнення народних депутатів до відповідальності лише за згодою Верховної Ради України. Депутатська недоторканність («імунітет», «свобода від арешту» «звільнення від відповідальності») унеможливило притягнення депутата до відповідальності за його політичну діяльність, навіть якщо вона має ознаки злочину чи правопорушення.

Доцільність зняття депутатського імунітету неодноразово критикувалась із боку Венеціанської комісії та європейської спільноти.

На підтвердження позиції того, що скасування недоторканності не відповідає світовій практиці, свідчить таке:

– відповідно до висновку Венеціанської Комісії від 19.06.2015 року було зазначено: Венеціанська комісія визнає, що недоторканність може бути перешкодою для боротьби з корупцією, не варто повністю скасовувати депутатський імунітет через те, що в політичній системі із вразливою демократією, такою як в Україні, де широко поширена судова корупція, повне скасування недоторканності може бути небезпечним для функціонування та автономії парламенту [2];

– у рішенні Конституційного Суду України від 26.06.2003 року зазначається: «...депутатська недоторканність як елемент статусу народного депутата України є конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень» [3];

– вирішуючи питання стосовно європейських рекомендацій із цього питання, варто звернути увагу на підготовлену Місією Європейського парламенту з оцінки потреб дорожню карту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Аналізуючи зміст документа, можна зробити висновок, що з понад 50 рекомендацій жодна не стосується питання скасування депутатської недоторканності.

Загалом у зарубіжних країнах є досить поширеною практика обмеження депутатського імунітету в певних обсягах, а не його повне скасування. Серед європейських країн, у яких повністю скасовано депутатський імунітет, можна виділити лише Нідерланди, а серед неєвропейських – Намібію та Малайзію.

Якщо розглядати досвід передових демократичних європейських країн, то варто звернути увагу на такі законодавчі норми:

1) згода парламенту на затримання чи арешт депутата не потрібна, якщо парламентаря затримали на місці скоєння злочину:

– ч. 2 ст. 46 Основного Закону ФРН 1949 р.: «Депутат може бути притягнений до відповідальності або заарештований за кримінально каране діяння лише зі згоди Бундестагу, за винятком випадків затримання під час вчинення такого діяння або протягом наступного дня» [4];

– ч. 2 ст. 57 Конституції Австрії 1975 р.: «Члени Національної ради можуть бути заарештовані за кримінальні правопорушення лише зі згоди Національної Ради, за винятком випадку затримання під час вчинення такого діяння» [5];

2) згода парламенту на затримання чи арешт депутата не потрібна, оскільки є посилення на тяжкість злочинів, суворість санкції за той чи інший злочин чи характер вчиненого діяння:

– ч. 13 ст. 15 Конституції Ірландії: «Члени кожної палати Парламенту, за винятком здійснення зради, як це визначено в Конституції, тяжкого злочину або порушення миру, повинні мати привілей свободи від арешту при проходженні в палату, повернення з неї і під час знаходження в межах палати» [6];

– п. 8 гл. 4 Основного Закону Швеції: «Якщо член Ріксдага підозрюється у скоєнні злочину, то положення про затримання, арешт та взяття під варту повинні застосовуватися тільки тоді, коли він зізнався у злочині або застигнутий на місці скоєння злочину або коли йдеться про злочин, за який встановлено покарання не менше, ніж позбавлення волі терміном на два роки» [7];

– у США депутатський імунітет не поширюється на тих обранців, які здійснили державну зраду або інший тяжкий злочин чи порушували громадський порядок [8].

Зважаючи на вищенаведені приклади, чітке визначення в законі випадків притягнення до відповідальності надасть більше прозорості в цьому питанні, ніж процедура повного зняття недоторканості, яка передбачена законодавством нині в Україні.

Індемнітет визнано у всіх країнах, проте обсяг його може бути ширший чи вужчий. Питання депутатського індемнітету не викликає у світовій спільноті таких неоднозначних підходів, як депутатський імунітет, але має певні особливості. Як і в більшості демократичних країн, депутатський індемнітет в Україні обмежений, адже за ст. 80 Конституції України (у редакції 01.01.2020 року) народні депутати України «не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп» [9].

Метою індемнітету є забезпечення незалежної позиції депутата з будь-яких питань, що розглядаються в парламенті. Прикладами законодавчого закріплення позицій абсолютного характеру індемнітету та дії його не тільки протягом усього терміну, але й надалі в зарубіжному законодавстві є наступні:

– ч. 1 ст. 68 Конституції Італії: «Члени парламенту не можуть піддаватися переслідуванню за висловлені ними думки та голосування в процесі виконання своїх функцій» [10];

– ч. 1 ст. 71 Конституції Іспанії: «Депутати і сенатори користуються недоторканістю в процесі висловлення думок під час здійснення своїх функцій» [11].

Спільним для багатьох країн є обмеження депутатського індемнітету в аспекті того, що він не поширюється на випадки образи чи наклепу.

Незважаючи на те, що звуження обсягу індемнітету не є поширеною практикою, його запровадження в деяких країнах пов'язане з необхідністю запобігати потенційно можливим зловживанням із боку депутатів. Можливість зняття індемнітету парламентаріїв передбачена законодавством Данії, Фінляндії, Чехії, Німеччини, Греції, Угорщини, Мальти, Нідерландів, Швейцарії, Великобританії.

Загальна процедура зняття індемнітету передбачає необхідність ініціативи від індивіда або компетентного органу, за поданням якої слідує прийняття рішення парламентом на підставі голосування. В Україні така процедура не передбачена законодавством, що є прогалиною, адже є практика зловживання парламентаріями наданими їм привілеями. Позитивним є закріплення того, що депутати несуть відповідальність за образу чи наклеп. З огляду на загалом достатній рівень розвитку інституту індемнітету, є певні кроки, які змогли б його покращити, зокрема, це стосується відсутності чітких критеріїв та підстав дисциплінарної відповідальності в разі образи чи наклепу, тому було б доречно запровадити досвід Великобританії, який полягає у відповідальності у вигляді попередження, догани, штрафу, позбавлення заробітної плати.

Висновки. З огляду на прогалини та недосконалість чинного законодавства України з досліджуваної проблеми, варто виділити такі напрями для його вдосконалення: визначити чіткі санкції дисциплінарної відповідальності за порушення (образу чи наклеп) та розробити механізм розумного обмеження індемнітету. У цьому випадку варто звернутися до досвіду Британії, який полягає у відповідальності у вигляді попередження, догани, штрафу, позбавлення заробітної плати для парламентаріїв.

Таким чином, враховуючи вищевказане, пропонується викласти ст. 80 Конституції України у такій редакції:

«Стаття 80.

1. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп.

2. Недоторканість народних депутатів не поширюється на злочини, не пов'язані з політичною діяльністю парламентаріїв, а також на тяжкі злочини чи злочини, пов'язані з державною зрадою.

3. Члени Верховної Ради України можуть бути заарештовані за кримінальні правопорушення лише зі згоди Верховної Ради України, за винятком випадку затримання під час вчинення такого діяння».

Література

1. Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України) : Закон України від 3 вересня 2019 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 38. Ст. 160.
2. Висновок Венеціанської комісії щодо закону «Про очищення влади» № 788/2014 від 19.06.2005 року. Страсбург. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU15061>
3. Рішення Конституційного Суду України від 26.06.2003 р. у справі № 1–15/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v012p710-03> (дата звернення: 10.11.2018).
4. Основний закон Федеративної Республіки Німеччина. URL: https://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&object=translation
5. Конституція Австрії. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=160/>
6. Конституція Ірландії. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/ireland/ireland-r.htm
7. Конституція Швеції (Королівства Швеція). URL: <https://legalns.com/download/books/cons/sweden.pdf>
8. The Constitution of the United States of America. Art. I. Section 5. URL: www.law.cornell.edu/constitution/constitution.articlei.html#section5
9. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141 (Із змінами).
10. Конституція Італійської Республіки. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=148>
11. Испанская Конституция. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>

А н о т а ц і я

Щебетун І. С., Горейко Н. В. До питання про депутатську недоторканість. – Стаття.

Для забезпечення незалежності депутатів у світовій практиці існує система гарантій його діяльності, яка має назву «депутатська недоторканість». Депутатська недоторканість є невід’ємною традиційною складовою частиною загального забезпечення незалежності представницьких органів влади, захисту демократизму та парламентаризму. У статті, яка присвячена інституту депутатської недоторканності, досліджується зміст цього інституту, аналізуються окремі положення національного та зарубіжного законодавства у сфері правового регулювання депутатської недоторканності;

Питання доречності зняття депутатського імунітету неодноразово критикувалось із боку міжнародної спільноти, міжнародних експертів із цього питання, які зазначали, що в Україні слабка та корумпована система правоохоронних органів і це, відповідно, може потягнути за собою загрозу політичних переслідувань парламентаріїв.

Дослідженням визначаються проблеми, які виникли в Україні через зміни до Конституції щодо скасування депутатської недоторканності; акцентується на необхідності депутатського імунітету під час виконання своїх повноважень народними депутатами.

Законодавству багатьох країн притаманне саме обмеження імунітету, а не його скасування, саме через розуміння недоторканості як гарантії дійсної автономії парламенту в межах системи поділу влади.

Звертається увага на те, що парламентський імунітет не потрібен у тих країнах, де суворо дотримуються принципу верховенства права, а також наголошується, що повне його скасування не відповідає ні європейській, ні міжнародній практиці.

Робиться висновок про доцільність удосконалення обсягу та змісту депутатського імунітету, а не його скасування; пропонується оптимальна модель депутатської недоторканності для України.

Щодо питання індемнітету в дослідженні виділяються такі напрями для його вдосконалення, як визначення чітких санкцій дисциплінарної відповідальності за порушення (образу чи наклеп) та розроблення механізму розумного обмеження індемнітету.

Пропонується редакція статті 80 Конституції України із затвердженням обсягу обмеження депутатського імунітету.

Ключові слова: депутатська недоторканність, свобода висловлювань, парламентський контроль, індемнітет, імунітет.

S u m m a r y

Shchebetun I. S., Horeiko N. V. On the issue of parliamentary immunity. – Article.

To ensure the independence of deputies in world practice, there is a system of guarantees for its activities, which is called parliamentary immunity. Parliamentary immunity is an integral part of the overall guarantee of the independence of representative bodies, the protection of democracy and parliamentarism. The article, which is devoted to the institution of parliamentary immunity, examines the content of this institution, analyzes some provisions of national and foreign legislation in the field of legal regulation of parliamentary immunity.

The issue of the appropriateness of lifting parliamentary immunity has been repeatedly criticized by the international community, international experts on the issue, who noted that Ukraine has a weak and corrupt law enforcement system and that this could lead to the threat of political persecution of parliamentarians.

The study identifies problems that have arisen in Ukraine due to amendments to the Constitution regarding the abolition of parliamentary immunity; emphasis is placed on the need for parliamentary immunity in the exercise of their powers by people's deputies.

In conclusion, the legislation of many countries is characterized by the restriction of immunity, not its abolition, precisely because of the understanding of immunity as a guarantee of real autonomy of parliament within the system of separation of powers.

Attention is drawn to the fact that parliamentary immunity is not required in those countries where the rule of law is strictly adhered to, and it is emphasized that its complete abolition is not in line with either European or international practice.

The conclusion is made about the expediency of improving the scope and content of parliamentary immunity, and not its abolition; the optimal model of parliamentary immunity for Ukraine is proposed.

On the issue of indemnity, the study identifies areas for improvement: the definition of clear sanctions for disciplinary liability for violations (insult or slander) and to develop a mechanism for reasonable limitation of indemnity.

The wording of Article 80 of the Constitution of Ukraine with the approval of the scope of the restriction of parliamentary immunity is proposed.

Key words: parliamentary immunity, freedom of expression, parliamentary control, indemnity, immunity.