

УДК 341.4+342.53

С. С. Шаранич

ДЕПУТАТСЬКИЙ ІМУНІТЕТ ТА КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

Усі громадяни мають рівні конституційні права й свободи та є рівними перед законом. Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних та інших переконань, статі, етнічного походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками (ч. ч. 1, 2 ст. 24 Конституції України) [1]. Проте гл. 37 чинного Кримінального процесуального кодексу України встановлено особливий порядок кримінального провадження щодо окремих категорій осіб, які наділені так званим «імунітетом» або «недоторканністю» [2]. До прийняття Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. коло зазначених осіб було визначено цілим рядом законів України: «Про статус народного депутата України», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим», «Про вибори Президента України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про Конституційний Суд України», «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», «Про адвокатуру», «Про Рахункову палату».

До таких привілейованих осіб належать також народні депутати українського парламенту. Враховуючи те, що нині наша держава впевнено рухається в напрямі розвитку європейських стандартів функціонування органів державної влади, то, відповідно, слід приділити значну увагу досвіду країн Європи щодо врегулювання процедури притягнення народного депутата до кримінальної відповідальності. Дослідження гарантій недоторканності депутатів у зарубіжних країнах було проведено такими вітчизняними та зарубіжними правознавцями, як Ю.Н. Тодика, О.В. Задорожній, С.В. Лінецький, В.М. Шаповал, В.Ф. Погорілко, А.З. Георгіца, Ю.С. Шемшученко, В.Д. Берназ, В.Г. Коваленко, О.В. Козаченко, А.М. Лазаревський, В.Т. Малярєнко, М.М. Михеєнко, В.В. Молдован, В.В. Назаров, В.Т. Нор, В.П. Навроцький, Г.М. Омеляненко, Д.О. Савицький, В.І. Терентьєва, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова та інші.

На міжнародній арені тривалий час не існувало жодних стандартів щодо допустимих меж імунітету виборних осіб й процедури його зняття. Появу міжнародних стандартів у цій сфері пов'язують з активізацією боротьби з корупцією на наднаціональному рівні, свідченням чого є відображення питань імунітетів у міжнародних документах щодо боротьби з корупцією.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 30 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Законом України від 18 жовтня 2006 р., встановлено, що кожна держава-учасниця Конвенції вживає такі заходи для того, щоб встановити або забезпечити відповідно до своєї правової системи й конституційних принципів належну збалансованість між будь-якими імунітетами або юрисдикційними привілеями, наданими публічним посадовим особам держави у зв'язку з виконанням ними своїх функцій, можливість здійснювати в разі необхідності ефективне розслідування

й кримінальне переслідування та виносити судові рішення у зв'язку зі злочинами, визнаними такими відповідно до Конвенції ООН проти корупції [3].

Аналізуючи європейське законодавство, можна дійти висновку, що в більшості країн Європи інститут парламентського імунітету закріплено на конституційному рівні або в окремих законах. Тільки в конституціях Боснії й Герцеговини, Королівства Нідерланди, конституційних актах держави-міста Ватикану та Великої Британії відсутні норми щодо депутатської недоторканності. Наприклад, у Конституції Королівства Данія проголошено недоторканність парламенту в цілому; ця позиція виражена в ст. 34 в такому формулюванні: «Фолькетинг користується правом недоторканності. Будь-яка особа, що посягає на його безпеку чи свободу, видає наказ чи виконує наказ, який загрожує Фолькетингу, вважається винною у вчиненні державної зради» [4].

Проте всі вищевказані конституції не виключають та не забороняють встановлення депутатської недоторканності спеціальним законом чи нормою. Так, у ч. 2 ст. 162 Конституції Швейцарії вказано, що закон «може передбачити» недоторканість депутата, при цьому сам парламентський імунітет прямо не проголошується [5].

Аналізуючи зарубіжне законодавство, можна дійти висновку, що в більшості європейських країн депутатський імунітет має обмежений характер, причому такі обмеження можуть стосуватися певного часового проміжку чи строку повноважень народного обранця, вчинення певних процесуальних дій щодо особи з «імунітетом», ступеня тяжкості вчиненого ним протиправного діяння.

Щодо строкових обмежень імунітету, то тут вимальовується така тенденція:

1. Низка законодавчих актів прямо вказують, що депутатська недоторканність надається на весь строк депутатських повноважень. Це положення відображене, зокрема, у конституціях Греції, Іспанії та Польщі, проте варто зазначити, що воно має певні особливості: ч. 2 ст. 105 Конституції Польщі передбачено, що початок дії депутатського імунітету починається з дня опублікування результатів виборів, що певною мірою збільшує цей термін [6].

2. Окремими правовими нормами встановлено досить короткі часові обмеження щодо дії імунітету парламентаріїв. Такі обмеження можуть стосуватися лише періоду проведення парламентських сесій чи інших аналогічних заходів. Наприклад, Конституцією Бельгії (ст. 59), Конституцією Великого Герцогства Люксембург (ст. 69), Конституцією Князівства Монако (ч. 2 ст. 56) чітко встановлено, що депутатська недоторканність діє «протягом сесії». Окрім того, наприклад, у Великобританії, крім строку сесії, депутат має додатковий імунітет на період 40 днів до початку сесії та 40 днів після її закінчення. Багато конституцій обмежують період дії недоторканності депутатів часом їхнього перебування в стінах парламенту (чи його палати). В окремих актах у цей період включається також час проходження (проїзду) депутата до парламенту й від нього до помешкання. Такі положення містяться в Конституції Королівства Норвегії (ст. 66) [4].

3. Багато конституцій передбачають встановлення так званого «вічного», або постійного, імунітету окремих депутатів щодо скоєних ними діянь. Так, конституціями Словацької Республіки й Республіки Чехія встановлено, що у випадку

відмови парламенту дати згоду на кримінальне переслідування чи арешт депутата «переслідування виключається назавжди».

Слід зазначити, що повне скасування парламентського імунітету від кримінального переслідування не є типовою властивістю для більшості країн Європи. Така практика притаманна здебільшого країнам з англосаксонською правовою системою. Наприклад, у Великій Британії член парламенту не може бути позбавлений волі без санкції Палати громадян (так званої House of Commons) у зв'язку із цивільним процесом (адже в деяких країнах закон допускає позбавлення волі банкрутів і боржників) у період сесії та 40 днів до її початку й після її закінчення. Проте парламентарій не користується імунітетом проти арешту у зв'язку з порушенням і розслідуванням кримінальної справи. Зокрема, для його арешту достатньо формальної згоди голови палати. У цілому в англосаксонських країнах недоторканності парламентаріїв у сфері кримінально-правових відносин не існує по суті [7].

Цікавим фактом є те, що деякі норми європейських конституцій містять положення щодо призупинення деяких кримінально-процесуальних термінів (строків). Частиною 3 ст. 105 Конституції Польщі передбачено, що у випадку відмови парламенту позбавити депутата недоторканності «перебіг строку давності припиняється аж до закінчення терміну повноважень» [6]. Також Конституцією Мальти передбачено відтермінування виконання винесеного депутату вироку у вигляді страти чи тюремного ув'язнення для того, щоб дати йому «можливість здійснити апеляційне оскарження судового рішення» [8].

Аналізуючи європейське законодавство, можна прослідкувати також наявність низку обмежень щодо проведення тих чи інших кримінально-процесуальних дій щодо депутатів. У більшості випадків у таких нормах наводиться перелік кримінально-процесуальних дій, щодо яких встановлюється недоторканність. Загальну недоторканність депутатів щодо притягнення до кримінальної відповідальності (чи кримінального переслідування) проголошують лише Федеральний Конституційний Закон Австрії (ст. 57), Конституція Ісландії (ст. 49), Конституція Великого Герцогства Люксембург (ст. 69), Конституція Естонії (ст. 76). Проте більшість конституцій встановлюють і конкретні кримінально-процесуальні заходи, щодо яких також діє недоторканність (конституції Болгарії, ФРН, Греції, Італії, Кіпру, Литви, Князівства Монако, Польщі, Словаччини, Чехії). Переліки таких кримінально-процесуальних дій найчастіше включають конкретні заходи, пов'язані з позбавленням чи обмеженням особистої свободи депутата (затримання, арешт, взяття під варту, ув'язнення).

В окремих країнах конституційна недоторканність депутатів поширюється, наприклад, на допит, пред'явлення обвинувачення, віддання до суду (конституції Бельгії та Латвії). Частиною 2 ст. 55 Конституції Мальти встановлено недоторканність депутата лише в тому випадку, коли він «засуджений до страти чи тюремного ув'язнення <...> і якщо він має право апеляції проти цього рішення» [8].

Конституціями Бельгії, Болгарії, ФРН, Греції, Ісландії, Іспанії, Італії, Кіпру, Латвії, Князівства Ліхтенштейн, Великого Герцогства Люксембург, Князівства Монако, Королівства Норвегія, Польщі, Словаччини, Франції, Чехії, Актом про Риксдаг Швеції чітко встановлюються види кримінально караних діянь чи обста-

вин, які виключають недоторканність. Такою обставиною, наприклад, може бути затримання на місці злочину. Цікавою особливістю є також те, що Конституцією ФРН передбачено затримання парламентарія «протягом дня, що наступає за днем скоєння злочину» [9].

Окремими вказаними вище конституціями встановлюється залежність можливості затримання на місці злочину депутата від ступеня тяжкості вчиненого діяння. Так, Основним Законом Фінляндії та Законом Швеції «Форма правління» передбачається автоматичне анулювання недоторканності у випадку особистого зізнання депутата в скоєному злочині. Багато європейських конституцій «анулюють» депутатську недоторканність, якщо здійснено діяння конкретно визначеного ступеня тяжкості. Наприклад, у Конституції Кіпру вказано, що імунітет депутата не діє під час затримання останнього на місці злочину, якщо такий злочин передбачає санкцію у вигляді страти чи тюремного ув'язнення не менше ніж на 5 років. В Австрії недоторканність не поширюється на злочини, не пов'язані з політичною діяльністю депутата.

Аналізуючи зарубіжне законодавство, можна прослідкувати таку тенденцію, що недієвість депутатських імунітетів здебільшого поширюється тільки на «тяжкі злочини» (конституції Болгарії, Ірландії). В окремих нормах основних законів вказуються конкретні види таких «тяжких злочинів»:

- «державна зрада» (Ірландія);
- «зазіхання на визначені конституційні основи» (ФРН);
- «порушення миру» (Ірландія).

Щодо процесуальних моментів, то тут слід зауважити, що деякими конституційно-правовими нормами недоторканність парламентарія не поширюється на випадки виконання вироку. Так, у випадку постановлення вироку, що не підлягає оскарженню, в Італії недоторканність депутата виключається абсолютно. Подібна норма міститься в Основному Законі Франції.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що дія депутатського імунітету в більшості європейських країн не поширюється на випадки *flagrante delicto*, тобто коли депутата затримано або безпосередньо на місці злочину, або наступного дня після вчинення злочину. Окрім того, слід враховувати те, що в окремих державах Європи дія депутатського імунітету не поширюється на випадки вчинення певних видів правопорушень:

- дрібних (малозначущих) правопорушень;
- злочинів, які не передбачають позбавлення волі (наприклад у Франції, Люксембурзі);
- 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 й більше роки), 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) [4].

Ініціювання зняття депутатського імунітету та процедура прийняття рішення про зняття імунітету в різних європейських країнах визначається по-різному. Однак остаточно рішення приймається парламентом більшістю голосів, у багатьох випадках – на підставі рекомендацій профільного парламентського комітету. Ініціаторами зняття імунітету можуть бути різні суб'єкти, наприклад у Данії, Люксембурзі, Франції та Німеччині – Генеральний прокурор чи Міністерство юстиції; в Іспанії – Голова Верховного Суду; проте у Фінляндії право безпосереднього звернення до парламенту мають органи та посадові особи, що проводять слідство.

Зарубіжний законодавець практично завжди уникає прямого встановлення основ позбавлення депутатської недоторканності, надаючи парламенту гранично широкі повноважень щодо цього. Найчастіше привід для порушення питання про позбавлення недоторканності опосередковано вказується в повідомленні про застосування кримінально-процесуальних дій до депутата (конституції ФРН, Латвії, Литви, Князівства Ліхтенштейн, Великого Герцогства Люксембург, Македонії, Мальти, Князівства Монако, Польщі, Франції, Фінляндії).

Отже, підсумовуючи вищевикладене та враховуючи те, що практика повної відсутності імунітету в членів парламенту не є типовою для більшості європейських країн, доцільність скасування депутатського імунітету в Україні є сумнівною. Проаналізувавши європейське законодавство, можна зробити висновок, що зміст та обсяг депутатського імунітету в різних країнах не однаковий. Проте жоден приклад відображення депутатського імунітету не має абсолютного характеру й обмежується, зокрема, часом, колом суб'єктів, складом правопорушення тощо. Щодо процедури притягнення парламентаріїв до кримінальної відповідальності та зняття імунітету, то тут можна прослідкувати аналогію із сучасним українським законодавчим врегулюванням цих процесуальних моментів.

Тому для більш ефективного посилення відповідальності народних обранців в Україні слід перейняти європейський досвід та закріпити як на конституційному рівні, так і на кримінально-процесуальному такі принципи:

1) зі сфери дії імунітетів народних депутатів вилучити злочини середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі злочини (сюди належать і злочини, пов'язані з корупцією);

2) також варто було б передбачити норму, згідно з якою 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.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України : [науково-практичний коментар] : у 2 т. / [Є.М. Блажівський, Ю.М. Groшевий, Ю.М. Дьомін та ін.] ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Х. : Право, 2012- . – Т. 2. – 2012. – 664 с.

3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unodc.org/pdf/corruption/publicationsunodcconvention-r.pdf>.
4. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України : [інформаційно-аналітичне дослідження] / за ред. Д.С. Ковриженко та ін. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.parlament.org.ua.pdf>.
5. Конституція Швейцарії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/swjzar1.htm>.
6. Конституція Республіки Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
7. Лінецький С.О. Депутатський мандат – pro і contra / С.О. Лінецький // Юридичний вісник України. – 1999. – № 10. – С. 11.
8. Конституція Мальти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566&l=2>.
9. Конституція Федеративної Республіки Німеччина [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
10. Гаврилюк В.В. Статус – не розкіш, а умова професійної роботи / В.В. Гаврилюк // Юридичний вісник України. – 2003. – 19–25 квітня. – С. 9.
11. Радченко О. С. Загальна характеристика правового становища депутата парламенту / О.С. Радченко // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 10. – С. 80–82.
12. Зражевская Т.Д. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих / Т.Д. Зражевская // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 26.

Анотація

Шаранич С. С. Депутатський імунітет та кримінальна відповідальність: європейський досвід. – Стаття.

У статті проводиться порівняльно-правовий аналіз правових норм європейських країн, що регулюють сферу встановлення меж гарантій здійснення повноважень депутатів парламентів. Зокрема, вивчаються особливості дії депутатського імунітету та його межі у випадках притягнення до кримінальної відповідальності.

Ключові слова: депутатський імунітет, кримінальна відповідальність, європейські стандарти, інститут депутатського імунітету, парламент, кримінально-процесуальні заходи.

Аннотация

Шаранич С. С. Депутатский иммунитет и уголовная ответственность: европейский опыт. – Статья.

В статье проводится сравнительно-правовой анализ правовых норм европейских стран, регулирующих сферу установления границ гарантий осуществления полномочий депутатов парламентов. В частности, изучаются особенности действия депутатского иммунитета и его границы в случаях привлечения к уголовной ответственности.

Ключевые слова: депутатский иммунитет, уголовная ответственность, европейские стандарты, институт депутатского иммунитета, парламент, уголовно-процессуальные меры.

Summary

Sharanych S. S. Parliamentary immunity and criminal responsibility: the European experience. – Article

In this article a comparative legal analysis of European law regulating the field of establishing the limits of the exercise of powers guarantees parliamentarians. Including performance features explored immunity and its limits in the case of criminal prosecution.

Key words: immunity, criminal responsibility, European standards, institution of parliamentary immunity, parliament, criminal procedural measures.