

*М. І. Росенко,
кандидат наук з державного управління, доцент кафедри
економіки і менеджменту, Севастопольський філіал
Європейського університету*

ІНСТИТУТ НЕДОТОРКАНОСТІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРЕВАГИ

У результаті дослідження виявлені загальні ознаки парламентської недоторканості, її види, особливості недоторканості парламентарів у деяких зарубіжних країнах і здійснено їх порівняння з українською практикою, проаналізовані переваги і недоліки інституту недоторканості, розроблені пропозиції щодо удосконалення і раціоналізації цього інституту в Україні.

In this article the author marked out the general features of parliamentary inviolability, its kinds, features of inviolability of members of parliament in some foreign countries. There were carried out their comparing directed to Ukrainian practice, analysed advantages and lacks of institute of inviolability, there were developed proposal, on of improvement and rationalization of this institute in Ukraine.

Ключові слова: недоторканість, імунітет, парламентар, індемнітет, виборці.

Keywords: inviolability, immunity, member of parliament, amends, electors.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Проблема поняття інституту недоторканості на сьогоднішній день залишається однією з найактуальніших в сучасному конституційному праві. І це зрозуміло: недоторканість відноситься до найбільш спірних категорій сучасної юриспруденції, що викликають гостру полеміку.

Проблема недоторканості депутата парламенту надзвичайно актуальна. Пропозиції відмінити депутатський імунітет, що регулярно лунають, зустрічають все більше порозуміння серед рядових виборців, оскільки він асоціюється з можливістю депутата уникнути відповідальності, скориставшись депутатською недоторканістю.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТКИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проте, особливість статусу полягає в тому, що депутат є представником народу, виражає його інтереси в парламенті і як посадова особа має бути захищеним від невинного переслідування з політичних мотивів. Складовою частиною мандата є недоторканість депутата.

У зарубіжних країнах і традиційно в радянському законодавстві нормативно регламентувався процес залучення депутата до кримінальної і адміністративної відповідальності. Він мав особливості в порівнянні із загальним порядком залучення громадян до відповідальності.

Парламент належить до авторитетних і старих інститутів конституційного права, але він не зміг би повноцінно виконувати покладені на нього функції і бути, дійсно, незалежним органом в системі розподілу влад без існування недоторканості його членів. Тому недоторканість сприймається як невід'ємний елемент статусу парламентаря, який виражає не власні інтереси, а інтереси своїх виборців.

Метою дослідження є виявлення загальних ознак парламентської недотор-

каності, її видів, особливостей недоторканості парламентарів у деяких зарубіжних країнах і порівняння з українською практикою, аналіз переваг і недоліків інституту недоторканості, виробленню пропозицій по удосконаленню і раціоналізації цього інституту в Україні.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Парламентська недоторканість — це привілей англійського походження, який полягав у тому, що парламент є судовим місцем і що члени парламенту повинні користуватися суддівськими привілеями. Визначення недоторканості було сформульоване у французькій хартії 1814 р. [14]. У ній мовиться, що проти депутата під час сесії не може бути збуджене кримінальне переслідування без згоди тієї палати, до якої він належить, за винятком того випадку, коли депутат застигнуть на місці злочину.

У Франції парламентська недоторканість виникла в період Великої Французької революції і була зумовлена потребами моменту: підлеглі королеві суди могли переслідувати депутатів після явної їх непокори наказу короля розійтися. Тому історично склалося, що недоторканість має на меті усунення можливості чинення тиску на депутата шляхом збудження проти нього недобросовісних звинувачень, і палата повинна обмежуватися питанням, чи є звинувачення настільки обґрунтованим, що не викликає сумніву.

Недоторканість не є підставою звільнення депутатів від кримінальної і адміністративної відповідальності або покарання. Цей інститут покликаний усунути можливість чинення тиску на парламентаря з метою припинення або зміни характеру його діяльності чи просто дискредитувати депутата в очах виборців [1].

Парламентська недоторканість характеризується наступними ознаками.

1. Законність. Парламентська недоторканість — це сукупність правових норм. Отже, інститут недоторканості

депутата є тільки в тому разі правомірним, коли він закріплений у відповідних нормативно-правових актах. Так, щоб депутати отримали право на недоторканість, в законодавстві має бути посилення на особливі правові обов'язки або на особливе правове положення депутатів, які пов'язані з необхідністю у правових нормах, і встановлені чіткі межі даного привілею, адекватного виконуваним обов'язкам. Крім того, змістом цієї ознаки охоплюється правило, згідно якому недоторканість надається тільки в обсязі, передбаченому для даної конкретної особи.

2. Винятковість. Парламентська недоторканість є особливою (винятковою) процедурою залучення парламентаря до відповідальності з відома відповідної палати парламенту. Норми інституту недоторканості депутата складають зміст права разом з іншими нормами. Їх винятковість виражається в тому, що вони є такими, що уточнюють, або роз'яснювальними по відношенню до норм загального права, тобто характеризують порядок застосування цих норм до парламентарів. Є правило — є виключення, бо право, як і будь-яке інше явище, є відносним.

Вважаємо, що дану ознаку слід трактувати саме не як привілейовану норму, складову інституту недоторканості депутата, по відношенню до інших норм права, а як виняток із загального правила [2]. І допускаються такі винятки лише тоді, коли без них стає неможливим виконання покладених на депутатів обов'язків, які мають першочергове значення для держави і суспільства. Таким чином, питання про застосування норм, що регулюють інститут недоторканості депутата, вирішується з позиції їх доцільності: поступитися в малому — надати переваги парламентарям, але виграти у великому — забезпечити нормальний розвиток міжнародних відносин, стабільне існування внутрідержавної політичної і правової системи. Тим самим інститут недоторканості депутата створює особливий (винятковий) правовий режим для здійснення представниками народу їх діяльності.

3. Функціональність. Функції правового інституту, зокрема інституту парламентської недоторканості, — це його суспільно-державне призначення і способи його реалізації. Так, основною функцією парламентської недоторканості є усунення необґрунтованих звинувачень на адресу парламентаря. Її головним завданням є забезпечення безперешкодного виконання депутатом своїх обов'язків.

4. Відносність. Хоча, з одного боку, парламентська недоторканість і забезпечує безперешкодне виконання депутатом його обов'язків, унеможливорюючи необґрунтоване притягнення до відповідальності, з іншого боку, вона повинна перешкоджати можливості відхилитися від відповідальності депутатам, винним у здійсненні правопорушень. Інститут недоторканості не може мати абсолютного характеру, бо це приведе до його трансформації і він перестане служити цілям забезпечення безперешкодного здійснення суб'єктами права своїх функцій і перетвориться на інститут безвідповідальності й приховування осіб, що здійснюють протиправні діяння. Щоб перешкоджа-

ти цьому, створена спеціальна процедура отримання дозволу парламенту на позбавлення депутата недоторканості.

"Парламентська недоторканість" співвідноситься з поняттям "Депутатський імунітет", як частка і ціле; у свою чергу, "невідповідальність" є складовою частиною "парламентської недоторканості" [16].

Парламентська недоторканість розрізняється:

1) за видами відповідальності, на які розповсюджується (на кримінальну і адміністративну відповідальність; на кримінальну, адміністративну і цивільну відповідальність);

2) за обсягом кримінальної відповідальності (абсолютна; обмежена);

3) за можливістю затримання на місці скоєння злочину (що передбачає; що виключає);

4) за часом дії (що діє впродовж всього терміну виконання повноважень парламентарем; що діє тільки в певний проміжок часу (наприклад в період сесії); що пролонговане).

У конституційному праві розрізняються дві складові депутатської недоторканості — індемнітет й імунітет [9].

Індемнітет означає, що депутат не несе юридичної відповідальності за свої дії як парламентар, тобто за внесення законопропозицій, законопроектів і поправок до них, поводження з депутатськими запитами, виступи з парламентської трибуни, голосування тим або іншим чином на пленарних засіданнях парламенту, вислови і голосування в парламентських комітетах і комісіях і тому подібне, як в період здійснення депутатських повноважень, так і після закінчення їх терміну.

Індемнітет має на меті забезпечення незалежності позиції депутата з будь-яких питань, що розглядаються в парламенті. Він виникає з конституційних принципів народного представництва і вільного мандата, відповідно до яких депутат є представником всього народу, а не партії, від якої він обраний, або виборців, що проголосували за нього. У парламенті він покликаний відстоювати інтереси всього народу, керуючись при цьому виключно своєю совістю, тому не повинен нести за свої дії ніякої формалізованої відповідальності — кримінальної, адміністративної, дисциплінарної.

Імунітет означає юридичну недоторканість депутата. Він полягає в тому, що народний обранець не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий або арештований без згоди на те парламенту. У деяких країнах в перерв між парламентськими сесіями таку згоду може дати постійно діючий керівний орган парламенту. Мова йде не про звільнення депутата від відповідальності перед законом, а тільки про особливий порядок залучення його до неї — з відома парламенту. Імунітет покликаний забезпечити незалежність депутата, виключення тиску на нього шляхом порушення кримінальної справи, затримання або арешту, захист його від необґрунтованих переслідувань, перш за все з боку виконавчої влади, яка нерідко конфліктує з парламентом, особливо з парламентською опозицією.

Депутат парламенту повинен мати вищий рівень правової захищеності у порівнянні зі звичайним громадянином. Він постійно знаходиться в гушавині політичної боротьби, зіткнення всіляких

інтересів, на задоволення яких впливає своєю поведінкою — висловами, виступами, голосуванням і так далі. У нього завжди є політичні опоненти і недоброзичливіці — як в самому парламенті, так і за його межами. Тому він потребує захисту від тиску на нього, можливих по відношенню до нього провокацій, необґрунтованих затримань, арешту, кримінального переслідування та інше. Інакше він не зможе займати незалежну позицію і відстоювати інтереси народу, а парламент з самостійного законодавчого органу перетвориться у зняряддя структур виконавчої і судової влади. Депутатська недоторканість депутата законодавчого органу в повному обсязі має місце відносно дій, здійснюваних депутатом при виконанні ним своїх депутатських повноважень [19]. Тільки в цьому випадку не можна його заарештовувати, затримувати, проводити обшук в займаному їм житловому і службовому приміщеннях, оглядати багаж, транспорт. За інших умов до нього можуть бути застосовані заборони (затримання, арешт) заходи, на що не потрібна згода представницького органу.

Досвід депутатської недоторканості в зарубіжних країнах.

При майже повсюдному закріпленні в конституціях зарубіжних держав депутатського індемнітету і імунітету робиться це зазвичай з деякими обмеженнями [15].

У одних країнах індемнітет діє тільки в парламенті (палати, комітети, комісії), в інших розповсюджується за його межі. У деяких країнах індемнітет має абсолютний характер — депутат не несе юридичної відповідальності за голосування і будь-які вислови в парламенті — "члени парламенту не можуть піддаватися переслідуванню за висловлені ними думки і голосування при виконанні своїх функцій" (ч. 1 ст. 68 Конституції Італії 1947 р.) [6]; "жоден член парламенту не може піддаватися переслідуванню, розшуку, арешту, виводу або суду за висловлені думки або за голосування при виконанні ним своїх функцій" (ч. 1 ст. 26 конституції Франції 1958 р.) [12]; "депутати і сенатори користуються недоторканістю при висловлюванні думок під час здійснення своїх функцій" (ч. 1 ст. 71 конституції Іспанії 1978 р.) [5].

У інших країнах передбачена відповідальність депутата за деякі дії, найчастіше — за наклеп і образи, допущені їм в парламенті — "депутат ні в який час не може бути підданий переслідуванню в судовому або адміністративному порядку або інакше притягнутий до відповідальності поза бундестагом за своє голосування або вислів в бундестагу або в одному з його комітетів. Це не відноситься до наклепницьких образ" (ч. 1 ст. 46 основного закону ФРН 1949 р.) [17]; "депутат парламенту не підлягає переслідуванню або допиту в якій би то не було формі у зв'язку з висловленою ним думкою або поданим голосом в процесі виконання депутатських обов'язків... Депутат парламенту піддається переслідуванню тільки за наклеп, відповідно до закону і з дозволу парламенту..." (ч. 1, 2 ст. 61 конституції Греції 1975 р.) [4].

Поширеніші конституційні обмеження депутатського імунітету. Найчастіше конституції передбачають, що згода парламенту на затримання або арешт депутата не потрібна, якщо він

застигнутий на місці здійснення злочину. Звернемося до тих же конституцій: "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 арештований або іншим чином позбавлений свободи, за винятком випадків виконання остаточного вироку або затримання на місці злочину, відносно якого передбачений обов'язковий арешт" (ч. 2 ст. 68 конституції Італії) [6].

"Депутат може бути притягнутий до відповідальності або арештований за кримінально каране діяння лише з відома бундестагу, за винятком випадків затримання при здійсненні такого вчинку або протягом наступного дня. Згода бундестагу потрібна, крім того, на будь-яке інше обмеження особистої свободи депутата..." (ч. 2, 3 ст. 46 основного закону ФРН) [17].

"Жоден член парламенту за злочини або провини не може піддаватися арешту і яким-небудь іншим заходам, пов'язаним з позбавленням або обмеженням свободи, тільки з дозволу бюро палати, до складу якої він входить. Такий дозвіл не потрібний в разі затримання на місці скоєння злочину або делікту або остаточного засудження. Затримання, заходи, пов'язані з позбавленням або обмеженням свободи, або переслідування члена парламенту припиняються на період сесії, якщо того зажадає палата, до складу якої він входить" (ч. 2, 3 ст. 26 Конституції Франції) [12].

"Впродовж терміну повноважень парламенту депутат не може бути підданий переслідуванню, арешту, тюремному виводу або яким-небудь іншим обмеженням без дозволу парламенту... В разі затримання на місці злочину дозвіл парламенту не потрібний" (ч. 1, 4 ст. 62 Конституції Греції) [4].

"Протягом терміну дії мандата депутата і сенатори рівною мірою користуються імунітетом і можуть бути затримані тільки на місці скоєння злочину. Їм не може бути пред'явлене звинувачення, і вони не можуть бути притягнуті до суду без попереднього дозволу відповідної палати" (ч. 2 ст. 71 Конституції Іспанії) [5].

Схожі положення про індемнітет і імунітет містяться в конституціях майже всіх держав. У деяких країнах встановлені додаткові обмеження депутатського імунітету. У Австрії, наприклад, "без згоди національної ради члени національної ради можуть бути піддані офіційному переслідуванню за діяння, що кримінально карається тільки в тому випадку, якщо це діяння явно не пов'язане з політичною діяльністю даного депутата" (ч. 3 ст. 571 федерального конституційного закону від 10 листопада 1920 р.) [3].

У Португалії "жоден депутат не може бути затриманий або арештований без дозволу асамблеї, за винятком випадків, коли він скоїв злочин, що карається вироком та утриманням у в'язниці на термін більше трьох років, і був застигнутий на місці злочину" (ч. 2 ст. 160 Конституції Португалії 1976 р.) [8].

Згідно Конституції Швеції (закону "Форма правління" від 27 лютого 1974 року) [13] "проти особи, яка виконує або виконувала обов'язки члена риксдагу,

ніхто не може порушувати судове переслідування або позбавляти його свободи або перешкоджати йому здійснювати поїздки по країні із-за його висловів або дій при виконанні ним своїх обов'язків, якщо на це не дана згода риксдагу шляхом рішення, до якого приєдналися що не менше п'ять шостих парламентаріїв. Якщо член риксдагу підозрюється в скоєнні іншого злочину, то положення, які містяться в законі, про затримання, арешт і взяття під варту повинні застосовуватися тільки тоді, коли він признався в злочині або застигнутий на місці здійснення злочину або коли мова йде про злочини, за які встановлено покарання не менше, ніж тюремний вирок строком на два роки" (§8 гл. 4).

У Білорусі і Казахстані імунітет не розповсюджується на тяжкі злочини "протягом терміну своїх повноважень депутати палати представників і члени ради Республіки можуть бути заарештовані, іншим чином позбавлені особистої свободи лише з попередньої згоди відповідної палати, за винятком здійснення державної зради або іншого тяжкого злочину, а також затримання на місці скоєння злочину" (ч. 2 ст. 102 Конституції Білорусі 1994 р.) [9]; "депутат парламенту протягом терміну своїх повноважень не може бути арештований, підданий приводу, заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди відповідної палати, окрім випадків затримання на місці злочину або скоєння тяжких злочинів" (ч. 4 ст. 52 Конституції Казахстану 1995 р.) [10].

Виходячи з основного закону Польщі, "депутат не може бути притягнутий до відповідальності за свою діяльність, що входить в обсяг здійснюваного депутатського мандата, ні в період його дії, ні після його погашення. За таку діяльність депутат відповідає виключно перед сеймом, а в разі порушення прав третіх осіб може бути притягнутий до судової відповідальності тільки з відома сейму. З дня публікації результатів виборів і до дня погашення мандата депутат не може бути без згоди сейму притягнутий до кримінальної відповідальності. Кримінальне виробництво, збуджене проти особи до дня обрання його депутатом, підлягає на вимогу сейму припиненню до часу погашення мандата. У такому разі підлягає також припиненню на цей період перебіг терміну давнини в кримінальному виробництві. Депутат може виразити згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності... Депутат не може бути затриманий або заарештований без згоди сейму, за винятком випадку, коли він застигнутий при здійсненні злочину і якщо його затримання необхідне для забезпечення належного ходу виробництва. Про затримання негайно повідомляється маршал сейму, який може розпорядитися про негайне звільнення затриманого" (ч. 1—5 ст. 105 Конституції Польщі 1997 р.) [7]. Стаття 108 цих гарантій депутатської недоторканості поширює і на членів верхньої палати — сенаторів.

Депутатська недоторканість в Україні

В Україні на даний час недоторканістю користуються тільки народні депутати. У Конституції депутатські індемнітет і імунітет позначаються од-

ним терміном — "депутатська недоторканість". Закріплена вона в ст. 80 Конституції: "народним депутатам України гарантується депутатська недоторканість" (ч. 1) [11].

Стаття окремо закріплює депутатський індемнітет з обмеженням — "народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловів в парламенті і його органах, за винятком відповідальності за образу або наклеп" (ч. 2) і імунітет без яких-небудь обмежень: "народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнуті до кримінальної відповідальності, затримані або арештовані" (ч. 3).

Приведеними нормами вичерпується зміст статті 80. Це означає, що Конституція закріпила практично абсолютний імунітет народного депутата України — його не можна затримати навіть на місці скоєння злочину, наприклад вбивства. Такого імунітету немає ні в одній демократичній державі, і Україні, якщо вона хоче бути такою державою, доведеться його обмежити.

ВИСНОВКИ

Проблема поняття інституту недоторканості на сьогоднішній день залишається однією з найактуальніших в сучасному конституційному праві. Недоторканість відноситься до найбільш спірних категорій сучасного парламентаризму, що викликають гостру полеміку. Інститут депутатської недоторканості займає особливе місце у ряді депутатських гарантій. Даний інститут служить бар'єром для незаконного притягнення депутатів до кримінальної або адміністративної відповідальності. Але у зв'язку з цим постає інша проблема: якщо свою недоторканість депутат використовує з метою злочинної мети. Тобто даний інститут не має бути абсолютним. Повинен існувати чіткий механізм залучення народного депутата до кримінальної відповідальності.

У зарубіжних країнах і традиційно в радянському законодавстві нормативно регламентувався процес залучення депутата до кримінальної і адміністративної відповідальності. Він має особливості в порівнянні із загальним порядком залучення громадян до відповідальності.

Народні депутати є представниками всього народу. Природно, що для того, щоб максимально представляти інтереси своїх виборців, народні депутати повинні володіти гарантіями, що забезпечують неможливість якого-небудь впливу ззовні при здійсненні ними своїх повноважень. Конституція і закони створюють для цього відповідну нормативну базу. Проте абсолютний імунітет, яким наділені народні депутати в Україні, має негативну сторону, коли навіть за кримінальний злочин або умисне правопорушення, яке не має нічого спільного із здійсненням депутатських повноважень, такий парламентар не може бути притягнутий до відповідальності. На перехідному етапі в незрілому цивільному суспільстві, при низькій політичній і правовій культурі окремих парламентарів, такий абсолютний імунітет приносить більше шкоди, ніж користі.

У зв'язку з цим раціональним було б використовувати зарубіжний досвід, коли парламентар наділений депутатсь-

кою недоторканістю, не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди Ради, окрім випадків затримання на місці злочину при скоєнні злочину або скоєння тяжких злочинів якщо його затримання необхідне для забезпечення належного ходу розслідування.

Література:

1. Бондарчук О.В. Проблеми реалізації інституту парламентської недоторканості в Україні та Російській Федерації: <http://www.radnuk.info/statti/228-konst-pravo/3505-2010-01-22-23-56-45.html>
2. Григорук Н.Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2004.
3. Конституція Австрії: <http://constitutions.ru/archives/>
4. Конституція Греції (введена в дію 11.06.1975): <http://constitutions.ru/archives/249>
5. Конституція Іспанії: <http://worldconstitutions.ru/archives/28>
6. Конституція Італьянської Республіки: <http://worldconstitutions.ru/archives/148>
7. Конституція Польщі (від 02.04.1997): <http://constitutions.ru/archives/182>
8. Конституція Португальської республіки (від 02.04.1976): <http://worldconstitutions.ru/archives/141>
9. Конституція Республіки Білорусь (1994): <http://www.belarus.net/conendru.htm>
10. Конституція Республіки Казахстан (1995): <http://www.pavlodar.com/zakon/index.html?dok=00004>
11. Конституція України. — Одеса, Астропринт, 1999.
12. Конституція Французької Республіки: <http://worldconstitutions.ru/archives/138>
13. Конституція Королівства Швеція (від 27.02.1997): http://www.sweden4rus.ru/rus/info/juridisk/konstittucija_shvecii.asp
14. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посібник / В.О. Ріяка (керівник авт. кол.), В.С. Семенов, М.В. Цвік та ін. За заг. ред. В.О. Ріяки. — К.: Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.
15. Лабораторія законодавчих ініціатив // Часопис ПАРЛАМЕНТ. Науково-популярний журнал. — 2010. — № 2. — С. 4.
16. Лінецький С. Депутатський імунітет — pro і contra // Юридичний вісник України. — 1999. — № 10. — 11—17 березня.
17. Основной Закон Федеративной Республики Германия: <http://vivovoco.rsl.ru/vv/law/brd.htm>
18. Про статус народного депутата України / Верховна Рада України; Закон від 17.11.1992 № 2790-XII: www.rada.gov.ua
19. Сиренко В. До питання про імперативний мандат та інші ініціативи української еліти. — UAmедia. — 8 февраля 2008 года: http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=12154
20. Смолина С., Шитукова Е. Прикоснемся к неприкосновенности // Известия. — 2006. — 8 августа.

Стаття надійшла до редакції 25.11.2010 р.