

Український незалежний центр політичних досліджень

Світлана Конончук
Олег Ярош

**Мандат депутата у сучасних демократіях:
права та відповідальність**

Дослідження проблеми

Київ—2011

ББК 67.300.6
К64

Конончук С. Г.

К64 Мандат депутата у сучасних демократіях: права та відповідальність. Дослідження проблеми / Світлана Конончук, Олег Ярош ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К.: [Агентство “Україна”], 2011 — 96 с.

ISBN 978–966–2157–52–9

Матеріали цього видання стосуються досліджень проблеми взаємозв’язку обсягу мандата і юридичної відповідальності депутата парламенту. Представлено основні моделі інститутів парламентського імунітету та індемнітету, усталені в демократіях Європи, визначено тенденції їх розвитку в парламентській системі України, та окреслено напрями можливих перетворень відповідно до демократичних принципів організації діяльності парламенту.

Пропонована праця базується на нормах конституцій, законів і даних досліджень з питання статусу парламентарів і буде корисною студентам, науковцям, депутатам парламенту та співробітникам його апарату, усім, хто цікавиться питаннями розвитку парламентаризму та його демократичних засад.

ББК 67.300.6



Цю публікацію підготовлено за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ній думки є авторськими і не обов’язково відображають погляди Національного фонду демократії.

Книга випускається українською мовою в друкованому й електронному варіантах. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.usipr.kiev.ua>. У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело. Будемо щиро вдячні за відгуки про матеріали, вміщені у виданнях УНЦПД.

ISBN 978–966–2157–52–9

© С. Г. Конончук, 2011
© УНЦПД, 2011

ЗМІСТ

ВСТУП	4
I. Права та імунітети: огляд проблеми	10
1.1. Депутатський мандат і відповідальність	10
1.2. Індемнітет та імунітет	12
1.3. Матеріальне забезпечення депутатів	17
1.4. Висновки	20
II. Привілеї депутатів та їх реалізація у вибраних демократичних країнах	21
1. Велика Британія: Палата обшин	21
1.1. Класики британської політичної думки про парламентські привілеї... 23	
1.2. Сучасний стан забезпечення імунітету та індемнітету в британському парламенті	24
1.3. Дискусії довкола обсягу імунітету	27
1.4. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом	27
1.5. Висновки	28
2. Французька Республіка: Національні Збори	28
2.1. Сучасний стан регулювання імунітету та індемнітету	29
2.2. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом	32
2.3. Висновки	33
3. Польща: Сейм	33
3.1. Сучасний стан регулювання імунітету та індемнітету	34
3.2. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом	40
3.3. Висновки	42
III. Україна: Верховна Рада	43
1.1. Становлення системи прав та імунітетів депутатів в Україні	43
1.2. Імунітет	50
1.3. Інститути імунітету та індемнітету депутатів парламенту у рішеннях Конституційного Суду України	53
1.4. Імунітет для депутатів місцевих рад	63
1.5. Індемнітет	66
1.6. Політичний фон та законодавчі ініціативи щодо скасування/ обмеження імунітету та індемнітету	69
1.7. Законопроектні пропозиції та перспективи перегляду обсягу системи пільг і привілеїв	73
1.8. Дисциплінарні вимоги та дотримання порядку в парламенті	78
1.9. Матеріальне забезпечення	83
1.10. Висновки	89
ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	91

ВСТУП

У сучасний період парламенти є невід’ємним ключовим політичним інститутом демократичних держав, незалежно від форми правління. Історично парламенти, що формувалися як органи представницької демократії, протистояли монархічним владним режимам. Тому питання незалежності новостворюваних інститутів представницької демократії та забезпечення невтручання в їхню діяльність з боку інших органів влади завжди було дуже гострим.

Попри те, що абсолютизм давно став надбанням історії, проблема забезпечення незалежної діяльності інститутів представницької демократії досі актуальна. Причому вона є важливою не лише для країн з виявами “особливих варіантів” демократії, а й для тих, в яких демократичні засади політичного процесу ґрунтуються на рівні цінностей, а принцип незалежності законодавчих органів влади не просто закріплений в конституціях, законах і регламентах парламентів, а дотримується належним чином.

Зазначений принцип полягає у тому, що парламент як орган законодавчої влади в державі керується виключно конституцією країни та регламентними процедурами і не несе відповідальності ані перед виконавчою, ані перед судовою гілками влади. Принцип незалежності законодавчих органів влади передбачає також непідпорядкованість політичним рішенням чи позиціям цих структур або окремих їх представників. Депутати, як відомо, мають “вільний мандат”, а це означає, що вони виступають представниками всієї нації, а не одного виборчого органу чи групи осіб, які їх обирали. Члени парламенту мають особливий статус, який закріплюється в конституціях і конституційних законах, спеціальному законодавстві і регламентах парламенту чи його палат. На такому конституційному і законодавчому рівні парламентарі наділяються специфічними правами, обов’язками та привілеями, необхідними для виконання їх функцій. Ці парламентські привілеї, перш за все, включають *імунітет*, що реалізується через недоторканність парламентаря і особливі процедури притягнення його до кримінальної відповідальності у певних випадках, та *індемнітет*, який передбачає відсутність відповідальності за політичну діяльність (що часто тлумачиться як право на свободу слова): за зміст підготовлених документів (запитів, інтерпеляцій), усних пропозицій, позицію у голосуваннях тощо. У більшості країн парламентарі працюють на професійній основі і отримують за це винагороду на рівні вищих державних службовців, а також додаткове матеріальне забезпечення, що покриває витрати, пов’язані із виконанням мандата.

Ці загальні засади у певній формі закріплені у законодавстві та реалізуються сучасними демократичними країнами. Разом із тим, сьогодні мають місце тенденції обмеження та звуження парламент-

ських привілеїв, хоча необхідність їх існування загалом не ставиться під сумнів.

Відомо, що інститути парламентської демократії виникали у період буржуазно-демократичних перетворень і прийшли на зміну органам станового представництва (наприклад, у Франції це були Генеральні штати, які виконували дорадчу функцію). І хоча становий та цензовий підходи до формування представницьких органів зберігалися протягом досить тривалого часу, в основу парламентаризму було покладено принцип, згідно з яким особи, які представляють народ і яким він делегує повноваження у сфері управління державою, є “плоть від плоті” виборців, і їхні привілеї мають не індивідуальну, а колективну природу. Це означає, що такі привілеї належать депутатам не як особливим, визначним персонам, а як членам колективного інституту, який задля забезпечення власної незалежності і відповідного функціонування користується певними правами, які супроводжуються особливими процедурами.

Відповідно до цієї концепції парламентські привілеї покликані створити належні умови для виконання народними обранцями своїх функцій. Огляд законодавства демократичних країн Європи перекоонує, що привілеї, якими користуються депутати, є, так би мовити, розширеною версією загальних прав, якими наділені громадяни. Зазначене справедливе й щодо рівня матеріального забезпечення депутатів національних парламентів, яке у демократичних країнах лише вдвічі або втричі перевищує середню заробітну плату в країні.

Як відомо, основні європейські моделі організації парламентських привілеїв – “британська” і “французька” – стали результатом історичного розвитку демократичних інститутів у цих країнах і були згодом адаптовані іншими державами у певній формі, тією чи іншою мірою.

Наша країна, як і багато інших, де демократичні норми не стали вивершенням суспільного розвитку, запозичила і більш-менш успішно запровадила практику парламентських привілеїв. Водночас, у вітчизняному публічному дискурсі тема цих привілеїв є чи не найгострішою, адже поєднання владних можливостей і можливостей зловживати особливим статусом зумовлює громадянську нерівність і недовіру суспільства до парламенту. *Через це громадянська думка демонструє стале негативне ставлення до обсягу імунітету депутатів, який громадяни вважають надмірним.*

У 2010 році близько двох третин (62,8%) респондентів загальноукраїнського соціологічного опитування¹, проведеного на замовлен-

¹ Зростання довіри до парламенту: тенденція чи тимчасове явище? Результати соціологічного дослідження Лабораторії законодавчих ініціатив. Опитування реалізувала компанія TNS-Ukraine. Було опитано 1200 громадян України віком від 16 до 75 років у більш ніж 80 населених пунктах усіх типів та в усіх регіонах країни. При опитуванні респондентів дотримано квоти за статтю і віком. Час проведення польового етапу дослідження – з 2 до 9 вересня 2010 року. Точність вибірки становить +/- 3%. Результати дослідження викладено на сайті http://parliament.org.ua/upload/docs/Soc_sept2010.pdf.

ня Лабораторії законодавчих ініціатив, воліли б, аби недоторканність депутатів була скасована (див. таблицю нижче).

Таблиця 1. Бачення громадянами України необхідності збереження імунітету депутатів парламенту, 2010 рік

Питання: *Якою, на Вашу думку, має бути депутатська недоторканність?*

Варіанти відповідей	% опитаних
Депутатська недоторканність має залишитися в тому обсязі, в якому вона є зараз	3,4
Депутатська недоторканність має бути обмеженою	31,9
Депутатська недоторканність має бути скасованою взагалі	62,8
Важко відповісти	1,8

Ставлення громадськості до обсягу імунітету депутатів, як свідчать дані у 2010 році, не надто сильно відрізняється від висловленого десять років тому, навіть з урахуванням різних методик вимірювання. Так, за результатами відомого *референдуму 16 квітня 2000 року*, ініційованого Адміністрацією Президента України, більшість громадян висловлювалася за обмеження обсягу недоторканності депутатів парламенту. За представленими ЦВК² даними голосування позитивно на запитання “Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилученням у зв’язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?”” відповіді 89% виборців³.

Не дивно, що тематика “привілеїв” стала популярним засобом політичної агітації і політики популізму. Причинами цього, з одного боку, є низка гучних скандалів, в яких фігурували народні обранці, а з іншого — намагання політичних сил залучити найбільше голосів виборців, загалом незадоволених парламентом та депутатським корпусом. За даними того ж опитування український парламент посідає одне з останніх місць у рейтингу довіри. Зокрема, повністю довіряють Верховній Раді лише 6,7% опитаних. Тих, хто “скоріше довіряє, ніж не довіряє” парламенту, — 21,4%. Скоріше не довіряють

² Повідомлення ЦВК від 25 квітня 2000 року “Про підсумки всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року” // Сайт Верховної Ради України. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002359-00>.

³ Є всі підстави інтерпретувати дані голосування на референдумі 16 квітня 2000 року відповідно до першої частини запитання (“Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України?”), хоча сам референдум мав технологічний характер, предмет його був нецілісним, а наслідки імплементації його результатів могли би бути протилежними задекларованим.

Верховній Раді 29,5% громадян, повністю не довіряють – 40,8%, ще 8,4% не змогли відповісти на це питання.

Хоча за даними соціологів щодо Верховної Ради було зафіксовано певне зростання рейтингу довіри (у лютому 2010 року на це саме питання “повністю довіряю” відповіли 2,6% опитаних українців), дотепер парламент залишається непопулярним органом влади (див. *Таблицю 2*). Не дивно, що політичні сили, які порушують тему привілеїв депутатів, можуть розраховувати на суттєву підтримку.

Таблиця 2. Рівень довіри до суспільних і політичних інститутів, 2010 рік

Питання: *Наскільки Ви довіряєте кожному з цих соціальних інститутів та організацій?*

<i>Назва соціального інституту</i>	<i>% опитаних</i>
Церква	68,2
Українські ЗМІ	50,8
Збройні Сили	43,5
Російські ЗМІ	41,4
Президент країни	41,3
Місцеві ради	35,4
Служба безпеки України	35
Західні ЗМІ	33,6
Місцеві державні адміністрації	32,6
Уряд	29,7
Профспілки	25,1
Міліція	25
Прокуратура	22,7
Судова влада	21,6
Верховна Рада України	21,4

У публічному обговоренні проблеми привілеїв депутатів парламенту нерідко штучно формується альтернатива: або залишити все як є, або все скасувати. Безумовно, дискусія у подібній площині є контр-продуктивною та веде на маргінес сучасних політичних процесів та активізує розвиток демократичних інститутів у нашій країні.

Сьогодні корисним є неупереджений аналіз, який має закласти початок нового етапу фахового обговорення даної теми в експертних і суспільних колах, зокрема у ході тієї конституційної (у розумінні “суспільного договору”) реформи, що триває в країні. Тим більше, що основу для цього вже закладено. Серед праць останнього періоду, що стали узагальненням здобутків у царині проблематики парламентських привілеїв та імунітетів, привертає увагу доробок правознавця Олени

Реєнт “Право депутатської недоторканності: історична ретроспектива та реалії сучасності”⁴. Компетентні огляди проблематики, практики привілеїв та імунітетів виборних осіб були підготовлені також у неурядових експертних колах⁵.

Варто зазначити, що позиція експертних кіл з питання перспектив перегляду обсягу депутатського мандата в частині імунітету більш виважена порівняно з бажаннями широких суспільних верств. Опитані УНЦПА у період із 15 до 20 січня 2011 року експерти⁶ переконані, що цілковите скасування недоторканності депутата недоцільне. Таку думку обстоюють 19 із 23 опитаних (або 82,6%). Водночас усі респонденти переконані, що обмежити обсяг імунітету необхідно.

⁴ Реєнт О. Право депутатської недоторканності: історична ретроспектива та реалії сучасності / О. О. Реєнт. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – К., 2010.

⁵ Ковриженко Д. Імунітети обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції щодо удосконалення. Оглядово-аналітичний звіт / Д. Ковриженко, І. Когут та ін. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.parliament.org.ua/docs/uploads/doc/UPAC-Immunities.pdf>; Ковриженко Д. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України. Інформаційно-аналітичний огляд. – К., 2007 / Д. Ковриженко, О. Чебаненко та ін. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.parliament.org.ua/docs/files/8/1174577340_ans.pdf.

⁶ УНЦПА вдячний за допомогу та сприяння експертам, які взяли участь в опитуванні, внесли свої професійні зауваження та надали поради: **Андрусіву Віктору**, директору Інституту ДемАльянс ім. Р. Шумана, кандидату політичних наук, **Антиповичу Олексію**, керівнику Соціологічної групи “Рейтинг”, **Балану Сергію**, координатору правових програм Школи політичної аналітики при НаУКМА, кандидату політичних наук, **Бекешкіній Грині**, директору Фонду “Демократичні ініціативи” ім. І. Кучеріва, кандидату філософських наук, **Валевському Олексію**, керівнику відділу політичного аналізу інформаційного агентства “Контекст-медіа”, доктору наук з державного управління, **Виговському Дмитру**, старшому викладачеві кафедри філософії та політології Львівського державного університету внутрішніх справ, кандидату політичних наук, **Гонюковій Лілії**, доценту Національної академії державного управління при Президентові України, кандидату історичних наук, **Димову Валерію**, директору Центру суспільно-інформаційних технологій “Форум”, **Жданову Ігорю**, президенту Аналітичного центру “Відкрита політика”, кандидату політичних наук, **Ібрагімовій Івнні**, експерту-аналітику проекту “Реформа управління людськими ресурсами на державній службі в Україні”, стратегічному раднику проекту “Розвиток мережі груп аналізу політики центральних органів виконавчої влади”, кандидату філософських наук, **Кірюхіну Денису**, експерту Київського центру політичних досліджень і конфліктології, кандидату філософських наук, **Когуту Ігорю**, голові Ради Лабораторії законодавчих ініціатив, **Кочубей Ларисі**, професору Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса, доктору політичних наук, **Макарову Глібу**, кандидату політичних наук, Національний інститут стратегічних досліджень, **Мокану Василю**, кандидату політичних наук, **Немчинову Ігорю**, експерту проекту УНЦПА з оцінки політичних ризиків, кандидату філософських наук, **Полякову Володимирю**, директору політичних програм Інституту соціальних технологій “Соціополіс”, **Розумному Максиму**, доктору політичних наук, Національний інститут стратегічних досліджень, **Тищенко Юлії**, керівнику програм розвитку громадянського суспільства УНЦПА, **Усатенко Галині**, президенту Фонду “Європа-XXI”, кандидату філологічних наук, **Шаповаленко Марині**, доценту Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидату політичних наук, **Шумельді Олександрю**, експерту Західноукраїнського регіонального навчального центру, **Якименку Юрію**, директору політико-правових програм Центру Разумкова.

Нині значна частина суспільства і експертне середовище вважають, що інститут парламентаризму в Україні потребує реформи, яка має охоплювати різні сфери – від виборчого законодавства до регламенту Верховної Ради. Безперечно, проблематика парламентських привілеїв має стати одним із важливих елементів цього процесу.

Ми не претендуємо на всеохопність і вичерпність розгляду проблематики співвідношення прав і відповідальності, а лише робимо спробу в цих умовах суспільно-політичних змін окреслити основні підходи до реформування системи парламентських привілеїв в Україні.

З огляду на викладене в пропонованому дослідженні ми ставимо за мету:

- аналіз політичних і правових підвалин парламентських привілеїв у вибраних країнах та видів практики їх реалізації;
- порівняльний аналіз цих видів практики із системою парламентських привілеїв в Україні;
- формулювання напрямів реформування системи парламентських привілеїв відповідно до демократичних стандартів Ради Європи.

Такі стандарти розроблено органами Ради Європи й викладено в **Генеральній угоді про привілеї та імунітети Ради Європи** від 1949 року⁷ та **Протоколах** до неї від 6 листопада 1952 року, 15 грудня 1956 року, 6 березня 1959 року, 16 грудня 1961 року й 18 червня 1990 року, **Звіті про режим парламентського імунітету CPL-INF(96)7** від 1996 року⁸ та **Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи “Про двадцять керівних принципів боротьби з корупцією”** від 1997 року⁹. Зокрема, остання ставить перед державами завдання обмежити імунітет від розслідування, судового переслідування та винесення рішень у справах, пов’язаних із корупцією, “до рівня, необхідного у демократичному суспільстві” (принцип 6).

⁷ Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи від 1949 року та Протоколи до неї. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_019. Протокол до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи від 1952 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_020.

⁸ Report on the regime of parliamentary immunity CPL-INF(96) 7, Strasbourg, June 1996 // Сайт Венеціанської Комісії. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL-INF%281996%29007-e.asp>.

⁹ Resolution (97) 24 on the twenty principles for the fight against corruption, adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997 at the 101st session of the Committee of Ministers // Сайт Ради Європи. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=593789&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>.

І. Права та імунітети: огляд проблеми

1.1. Депутатський мандат і відповідальність

Головною функцією депутата, яка зумовлена наявністю мандата, є представницька, що полягає у репрезентації інтересів виборців. В історії практики державного будівництва існували два підходи до розуміння характеру представництва: принцип “імперативного мандата”, відповідно до якого депутат “зв’язаний” наказами виборців і зобов’язаннями перед ними, отже, останні мають право його відкликати; та принцип “вільного мандата”, згідно з яким депутат є представником усього народу, не має зобов’язань перед окремими групами виборців і не несе відповідальності власне перед такою групою, а виборці не мають права висловлювати недовіру чи відкликати депутата.

Положення про вільний мандат ґрунтується на ідеї “суверенітету народу”, яку було сформульовано у другій половині XVIII століття Жан-Жаком Руссо. Він вважав, що державна влада є сумою авторитетів її громадян, тобто кожен громадянин має частку державної влади. Таким чином, кожен депутат виражає міру авторитету, акумульовану його групою виборців.

До ідеї вільного мандата депутата національного парламенту, яка сьогодні є визнаним ключовим принципом представництва, відображеним у конституціях більшості країн Європи, парламентаризм прийшов поступово. На думку англійського політичного діяча, сучасника Руссо, Едмунда Берка, суть поняття “вільний мандат депутата” полягає в тому, що депутат не дає обіцянок та не має зобов’язань перед місцевою громадою. Діяльність депутата національного парламенту має підпорядковуватися потребам держави і громадян усієї країни, а не обслуговувати місцеві інтереси. В тезах Берка ідею представницької демократії сформульовано так: депутат “не повинен приносити в жертву вам [виборцям] чи будь-якій іншій людині або групі осіб свою об’єктивну думку, зріле судження, освічений розум... Ваш представник має служити вам не тільки своєю майстерністю, а й думками; і він зраджує вам замість служіння [вам], якщо підпорядковує свої думки вашій думці... Ви обираєте члена законодавчих зборів, але коли вже ви його обрали, він стає не представником Бристоля, а членом парламенту”¹⁰.

Норма вільного мандата також спирається на ідеї, що виникли в період Великої французької революції, а саме ідею національного суверенітету, відповідно до якої джерелом влади є нація, що розглядається як абстрактна сутність, відділена від індивідумів.

¹⁰ Савельєв В. А. Капитолий США / В. А. Савельєв. – М., 1989. – С. 41-42.

Жан-Антуан Кондорсе, учений і політичний діяч Франції того часу, зазначав: “Як представник народу я буду робити те, що, як я вважаю, найкраще відповідає інтересам людей. Вони призначили мене виражати мої ідеї, а не їхні; абсолютна незалежність моєї думки є моїм основним обов’язком щодо них”¹¹. Отже, відповідно до теорії національного суверенітету мандат депутата, таким чином, має загальний характер, тобто кожен депутат представляє націю у цілому, а не окремі групи виборців.

Як вищий представницький орган парламент користується автономією в рамках визначених повноважень. Виняток становлять лише рішення спеціальних органів конституційної юрисдикції — Конституційного Суду або, як це має місце в деяких країнах, Верховного Суду. Ці рішення, зокрема, стосуються встановлення відповідності конституції законів, що приймаються парламентом. Засада автономії парламенту як колективного органу поширюється на його членів, тобто останні користуються привілеями індемнітету та імунітету саме як представники парламенту.

Наразі постає питання внутрішньої відповідальності депутатів перед законодавчими органами, до яких вони належать. Оскільки у більшості країн існує практика “вільного мандата”, депутати не можуть бути відкликаними за ініціативи групи виборців округу, в якому їх було обрано.

Проте “внутрішні” нормативні акти, які регулюють діяльність парламентів, зокрема регламенти, статuti тощо, передбачають різного роду дисциплінарні заходи у разі порушень, скоєних депутатами, зокрема образ, недотримання дисципліни, прогулів тощо.

Щодо відсутності депутатів на засіданнях парламенту без поважних причин, то в більшості країн, зокрема у Франції, Німеччині, Бельгії, Польщі, передбачено покарання у вигляді утримання частини заробітної платні або добових. Наприклад, у Греції існує практика виплати винагороди депутатам за кожен сесійний день на додаток до основної зарплати, але у випадку невинуватої відсутності депутата більше ніж на 5 засіданнях протягом однієї сесії з нього утримується 1/13 місячної винагороди за кожен день відсутності (пункт 3 статті 63 Конституції Греції)¹².

У деяких країнах тривала відсутність на робочому місці без поважної причини може призвести до втрати мандата. Приміром, в Австралії, якщо депутат не працює більше двох місяців без дозволу палати, він втрачає мандат. Подібна практика також існує в Туреччині і Вірменії. Так, пункт 1 статті 67 Конституції Вірменії безпосередньо вказує на те, що прогули засідань і бездіяльність депутата є підставою для припинення його повноважень: “Повноваження депутата припиняються у випадках закінчення терміну повноважень

¹¹ *Marc Van der Hulst*. The Parliamentary Mandate: A Global Comparative Study. — Geneva: Inter-Parliamentary Union, 2000. — P. 16.

¹² Конституція Греції. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/153>.

Національних Зборів, розпуску Національних Зборів, порушення умов частини 1 статті 65 Конституції, втрати громадянства Республіки Вірменія, невинуватеної відсутності на більш ніж половині голосувань протягом однієї чергової сесії, засудження до позбавлення волі, визнання недієздатним і відставки”¹³.

Порушення дисципліни, брутальна поведінка також тягнуть за собою відповідальність відповідно до внутрішніх нормативних актів. За такі вчинки у парламентах світу передбачено тимчасову заборону брати участь у засіданнях парламенту або грошове покарання чи комбінація цих двох дисциплінарних заходів. В окремих випадках може бути застосовано виключення депутата, яке фактично означає припинення повноважень депутата на певний період.

Внутрішні документи парламентів передбачають повноваження голів парламентів або палат ініціювати питання про дисциплінарні стягнення щодо окремих депутатів самостійно або ж для розгляду “депутатським колективом”. Рішення про дисциплінарне покарання у більшості парламентів приймається головою палати. В серйозніших випадках, коли йдеться про заборону брати участь у засіданнях, це питання ставиться на голосування палати за ініціативою голови або спеціального комітету.

1.2. Індемнітет та імунітет

Інститут депутатських привілеїв покликаний забезпечувати належне функціонування парламенту. Він дає певні права членам парламенту, найголовнішим з яких є свобода слова. Виступи і голосування з приводу законопроектів є основною діяльністю депутатів парламенту, яка дозволяє їм виконувати свою роботу представників народу, що полягає у законотворчості, прийнятті бюджету (перерозподілі суспільного багатства) і контролю за діяльністю уряду. Обмеження свободи слова у цьому випадку має розглядатися як пряме втручання у незалежність парламенту, що є ключовим елементом демократичного функціонування влади. Свобода слова дозволяє депутатам ініціювати питання і дебатовати з них без страху переслідувань або утисків.

Парламентський імунітет не є індивідуальним привілеєм, наданим членам парламенту для їх особистої вигоди, а скоріше привілеєм на користь установи, до якої вони належать. Парламентський імунітет гарантує, що парламент може виконувати свої завдання і функції безперешкодно, не озираючись на виконавчу владу.

Парламентські привілеї є універсальним явищем. Хоча характеристики і сфера привілеїв та імунітетів у кожній країні різні, безсумнівно, вони мають універсальний сенс і характер. Передусім це

¹³ Конституція республіки Армения // Сайт Конституции государств (стран) мира. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://worldconstitutions.ru/archives/132>.

стосується принципу свободи слова, або “відсутності підзвітності” (*irresponsabilité*), чи індемнітету, який захищає парламентарів від переслідування за висловлені заяви і голосування при здійсненні своїх мандатів. Ця норма вперше з’явилася у британському законодавстві, а нині існує у різноманітних формах майже в кожній країні. Обґрунтуванням цього привілею, за словами дослідника Марка Ван дер Хулста, є те, що “представники народу повинні мати певні гарантії, які, з одного боку, підкреслюють гідність, вагу і важливість мандата, а з іншого, що є більш важливим, дають їм душевний спокій, необхідний для виконання мандата”¹⁴.

Лише в декількох країнах, зокрема на Кубі і в Казахстані, цей привілей не закріплений в конституції. Зокрема, Конституція Казахстану у редакції 2007 року гарантує свободу від арешту та кримінального переслідування, що не поширюється на затримання на місці злочину чи тяжких злочинів, а також свободу від адмінстягнень, яким передують судовий розгляд: “Депутат Парламенту протягом строку своїх повноважень не може бути заарештований, підданий приводу, заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди відповідної Палати, крім випадків затримання на місці злочину або вчинення тяжких злочинів” (пункт 4 статті 52). Ця норма підтверджується і конституційним законом “Про Парламент Республіки Казахстан та статус його депутатів” від 16 жовтня 1995 року (із внесеними доповненнями від 11 квітня 1997 року)¹⁵.

Водночас запровадження індемнітету передбачає нова редакція Конституції Казахстану. Як зазначив один із експертів, задіяних в її підготовці, “депутат не може піддаватися переслідуванню за свої висловлювання: він може критикувати, викривати будь-кого – тобто повною мірою реалізовувати свій депутатський мандат. А також переслідування не може бути за те, яким чином депутат проголосував з конкретного питання”¹⁶.

Конституція Білорусі гарантує індемнітет депутатам, але передбачає певні обмеження, які стосуються наклепів і образ: “Депутати Палати представників і члени Ради Республіки користуються недоторканністю при висловленні своїх думок і здійсненні своїх повноважень. Це не стосується звинувачення їх у наклепі й образі”¹⁷. Сфера індемнітету зазвичай включає захист від усіх видів кримінального чи адміністративного покарання за діяння, вчинені в рамках виконання прямих обов’язків депутата у парламенті. Однак члени парламенту можуть

¹⁴ Marc Van der Hulst. The Parliamentary Mandate... – P. 63.

¹⁵ Закон “О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов” від 16 жовтня 1995 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.parlam.kz/ru/status>.

¹⁶ Будущим парламентариям на заметку: иммунитет будет, но слабый. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://hwww.vesti.kg>.

¹⁷ Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями). – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.pravo.by/webnpa/text.asp?RN=v19402875>.

нести дисциплінарну відповідальність за невластиві дії в рамках внутрішніх положень, що регулюють діяльність парламенту, або ж стосовно тих із них, хто належить до якоїсь із партій, застосовуються заходи партійного впливу.

Щодо сфери, яку охоплює індемнітет, то, як правило, вона полягає у свободі голосувань і висловлювання думок під час парламентських засідань. Натомість сфера захисту, що стосується “висловлення думок”, належить до найбільш контроверсійних аспектів індемнітету. У більшості країн світу конституції та відповідні правові акти використовують концепцію “висловлення думок” у контексті здійснення депутатських обов’язків. Ця практика, яка, зокрема, має місце в таких країнах Європи, як Австрія, Бельгія, Греція, Італія, Люксембург, Португалія, дозволяє доволі широке тлумачення “здійснення депутатського мандата”, таке, що уможливує застосування індемнітету до деяких заяв, зроблених і за межами парламенту.

У Франції, Англії, Польщі індемнітет не поширюється на коментарі, зроблені членами парламенту в інтерв’ю ЗМІ, або на їхні думки, висловлені в доповіді, підготовленій у зв’язку з місією, що реалізується на прохання уряду та інших інститутів. Однак, якщо такого роду доповідь робиться на прохання парламенту, індемнітет діє.

Особи, яких захищає привілей індемнітету, – це **члени парламенту, включаючи міністрів у країнах, де депутати можуть поєднувати роботу в уряді та депутатський мандат** (зокрема, це стосується Великої Британії). У багатьох країнах цей привілей поширений не лише на депутатів, а й на **всіх осіб, що беруть участь у парламентських дебатах та процедурах**, зокрема співробітників парламенту, свідків, що дають свідчення перед парламентськими комітетами, осіб, запрошених для виступу у парламенті. Крім того, абсолютний привілей свободи слова, тобто звільнення від будь-якого судового переслідування, як правило, також надається **видавництвам і друкарням парламентських публікацій**.

У ряді країн привілей свободи слова пов’язаний із здійсненням парламентського мандата, а не з місцем, де заяви були зроблені. Тому навіть якщо вислів прозвучав у стінах парламенту, але не був зумовлений виконанням мандата, депутата може бути притягнуто до відповідальності. Водночас захист може застосовуватися до заяв, зроблених і поза парламентом, якщо вони будуть розглядатися у зв’язку із здійсненням парламентського мандата, наприклад, повторення в ЗМІ сказаного в парламенті.

Отже, ключовим моментом привілею “свободи слова”, безумовно, є заяви, зроблені під час засідання палати або в комітетах, голосування, внесення пропозиції, запитів. Вони охороняються абсолютним привілеєм свободи слова. Як зазначалося вище, абсолютний привілей означає, що такі заяви або дії не можуть бути оскаржені в суді. Це стосується таких вчинків, які за інших обставин могли б стати приводом для порушення кримінальної справи, зокрема, подання не-

правдивої чи конфіденційної інформації, наклепів. У деяких країнах, приміром в Австралії та Новій Зеландії, будь-яка особа, стосовно якої пролунала неправдива інформація, має право на офіційну відповідь і може вимагати внесення тексту свого виступу до офіційної стенограми засідання.

Як уже згадувалося, парламентська недоторканність (іммунітет) визначається як особливий юридичний режим притягнення до кримінальної відповідальності, що має гарантувати незалежність парламенту та його представникам.

Можна виділити дві основні моделі парламентської недоторканності (іммунітету):

1. *Фактична відсутність привілею* має місце в країнах, що спираються на британську традицію, де іммунітет був відсутній фактично від самого початку. Цікаво, що в британській традиції депутати підпадали під юрисдикцію палати, до якої вони належали, яка мала судові повноваження і могла веліти їх арештувати чи віддати під суд. Однак ця норма не застосовується майже два століття. Загалом на британську модель орієнтуються колишні її колонії та домініони. Разом із тим, у більшості країн після британської парламентської традиції існує привілей відмови депутата від участі в суді в рамках кримінальної або цивільної справи. Тобто парламентар звільнений від обов'язку давати свідчення.

У кількох країнах, зокрема у Білорусії, Колумбії, Гватемалі, скоєні депутатами кримінальні злочини розглядаються спеціальними або вищими судовими інстанціями. Про це йдеться у пункті 3 статті 103 Конституції Республіки Білорусь: “Кримінальна справа стосовно депутата Палати представників або члена Ради Республіки розглядається Верховним Судом”.

2. *Існування іммунітету у “вузькій” формі* – захист від арешту без згоди парламенту, або у “широкій” формі – захист від арешту та судового переслідування. У деяких країнах, зокрема у Молдові, цей привілей поширюється на інші сфери діяльності депутата, коли будь-які примусові дії щодо депутата та членів його родини тягнуть за собою кримінальну відповідальність (стаття 349 Кримінального Кодексу Молдови)¹⁸. Широке трактування недоторканності також має місце в Грузії, де на додаток до арешту або затримання іммунітет поширюється на обшук будинку, автомобіля або робочого місця та особистий обшук (стаття 52 Конституції Грузії).

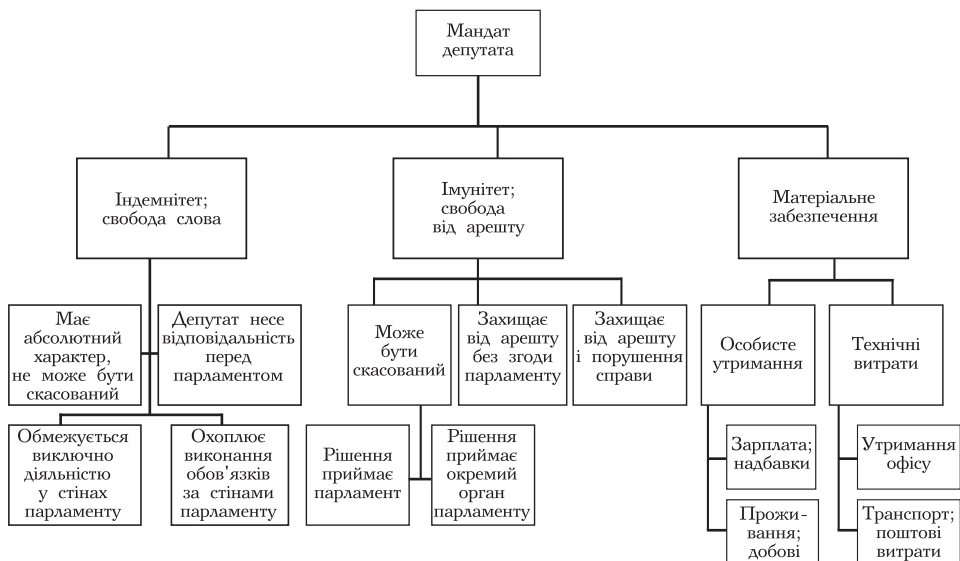
У більшості країн кримінальне переслідування не може здійснюватися без спеціального дозволу палати, до якої парламентарій належить. Основна ідея іммунітету полягає в тому, що він є свого роду мораторієм, який накладається на дії правоохоронних органів до розгляду аргументів звинувачення палатою чи компетентним органом парламенту. Таким чином, парламент, який представляє народ, несе

¹⁸ Кримінальний Кодекс Республіки Молдова (рос. мовою). – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.yk-md.ru/2_17/page/12.html.

відповідальність за вчинки своїх членів та забезпечення того, що звинувачення проти них не є сфабрикованими або вмотивованими політично. Недоторканність загалом поширюється тільки на членів парламенту.

Як правило, недоторканність не поширюється на випадки затримання членів парламенту на місці злочину. В цьому випадку депутат може бути затриманий, як і кожен інший громадянин. Загальна практика полягає в тому, що про випадок затримання має бути негайно поінформований голова палати, який, як правило, видає розпорядження про негайне звільнення затриманого. У світовій практиці існують особливості застосування цієї норми. Наприклад, у Республіці Молдова у випадках затримання на місці злочину член парламенту може бути тільки поміщений під домашній арешт протягом 24 годин з попередньої згоди Генерального Прокурора, який, своєю чергою, повинен проінформувати спікера парламенту. Останній може видати розпорядження про звільнення депутата. Натомість у Білорусі депутат може бути затриманий навіть на другий день після скоєння злочину.

Діаграма 1. Основні привілеї депутатів, що впливають із мандата



Загальна процедура позбавлення статусу імунітету є такою. Компетентний орган (генеральний прокурор, міністр юстиції, судовий орган) направляє запит на ім'я голови палати. Стосовно того, який орган приймає рішення щодо імунітету, існують певні варіації. В більшості країн розгляд запиту доручається постійному комітету з привілеїв чи спеціальному комітету, який виносить рекомендації на розгляд пленарного засідання, де відбувається відкрите або таємне

голосування. У деяких державах розгляд подання та голосування відбуваються в рамках вищого керівного органу палати. Подібна практика, зокрема, має місце у Франції, де вирішенням цих питань займається Бюро Національних Зборів, причому правила процедури передбачають, що голосування має бути таємним. В інших країнах, приміром у Гватемалі, питання депутатського імунітету віднесено до компетенції Верховного Суду. Верховний Суд, розглянувши доповідь судді, вирішує, чи може бути порушено кримінальну справу стосовно членів Конгресу Республіки (пункт 1 статті 161 Конституції Гватемали). В деяких країнах, наприклад в Ізраїлі, рішення парламенту про скасування імунітету може бути оскаржено у Верховному Суді¹⁹.

Парламенти або їхні компетентні органи при розгляді запитів про припинення імунітету керуються такими чинниками:

- чи мають місце певні ознаки того, що метою кримінального розгляду є несправедливе переслідування члену парламенту, і чи існує загроза його свободі та незалежності при виконанні мандата;
- політична вмотивованість фактів, які представляються злочинними;
- наявність чи відсутність фактичних підстав для звинувачення.

У деяких країнах законодавство передбачає можливість часткового задоволення запиту про припинення імунітету, тобто надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, але відхилення запиту про арешт чи інший запобіжний захід.

1.3. Матеріальне забезпечення депутатів

Там, де парламенти функціонують на професійній основі, невід'ємною складовою статусу депутата є отримання зарплатні, надбавок та відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням мандата, хоча їх розмір та характеристики можуть відрізнятися залежно від країни.

Як зазначає Ван дер Хулст у вже цитованій праці, форми та рівень матеріального забезпечення депутатів мають відповідати трьом основним завданням:

- забезпечувати життєві потреби громадянина, якого обрано депутатом, незалежно від його матеріального рівня;
- забезпечувати фінансову незалежність народних обранців із тим, щоб вони могли утриматися від спокуси збагатитися за рахунок посади;
- компенсувати витрати, пов'язані із виконанням мандата²⁰.

¹⁹ Фактична інформація щодо окремих країн розміщена на сайті Parline database on national parliaments. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ipu.org/parline>.

²⁰ *Marc Van der Hulst*. The Parliamentary Mandate.... – Р. 29.

Матеріальне забезпечення депутатів зазвичай складається з двох базових компонентів: базового окладу і надбавок та відшкодування витрат. У більшості країн відшкодування матеріальних витрат має індивідуальний характер, тобто ці кошти виплачуються кожному окремому депутату. Натомість у деяких країнах, зокрема у Болгарії, ці додаткові кошти виплачуються фракціям, які приймають рішення щодо їх розподілу.

Коли йдеться про матеріальне забезпечення депутатів, треба також враховувати рівень соціального забезпечення, адже в деяких країнах депутати мають порівняно невелику зарплату, проте високе пенсійне забезпечення, медичне страхування та інші пільги.

У більшості країн рівень заробітної плати депутата відповідає стандартам матеріального забезпечення держслужбовців найвищого рангу. Як зазначає з цього приводу Ван дер Хулст, відмінності в економічній та соціальній структурі держави означають, що немає сенсу порівнювати парламентські оклади й надбавки у Франції та Сенегалі без урахування вартості життя у цих двох країнах. Тому він вважає за потрібне утриматися від кількісних показників при здійсненні порівняльного аналізу²¹. Водночас, на нашу думку, відповідним критерієм для такого аналізу може бути співвідношення рівня посадового окладу депутата (навіть без урахування надбавок) до середньої заробітної плати в окремо взятій країні. Нижче наведено узагальнені дані про рівень окладів народних обранців і середньої заробітної плати в окремих країнах та їх співвідношення.

Таблиця 3. Середня річна заробітна плата у вибраних країнах (станом на 2009 рік)

<i>Країна</i>	<i>Зарплата, дол. США</i>
США	50 787
Люксембург	50 617
Нідерланди	46 615
Австралія	45 385
Велика Британія	44 580
Норвегія	42 921
Данія	42 829
Австрія	41 109
Франція	37 050
Німеччина	36 716
Швеція	35 672
Іспанія	33 193
Греція	27 460
Польща	17 000
Україна	2 500

²¹ *Marc Van der Hulst. The Parliamentary Mandate.... – P. 29.*

Таблиця 4. Середня річна заробітна плата депутатів у вибраних країнах (нижня палата)

<i>Країна</i>	<i>Зарплата, дол. США</i>
США	136 700
Люксембург	66 780
Нідерланди	138 780
Австралія	106 065
Велика Британія	102 738
Норвегія	70 523
Данія	65 773
Австрія	126 696
Франція	89 592
Німеччина	125 196
Швеція	54 228
Іспанія	32 160
Греція	88 056
Польща	41 394
Україна	20 000

Таблиця 5. Співвідношення зарплати депутата і середньої зарплати у вибраних країнах

<i>Країна</i>	<i>Співвідношення зарплати депутата до середньої зарплати</i>
США	2,69
Люксембург	1,31
Нідерланди	2,97
Австралія	2,33
Велика Британія	2,3
Норвегія	1,64
Данія	1,53
Австрія	3,08
Франція	2,42
Німеччина	3,4
Швеція	1,52
Іспанія	0,96
Греція	3,2
Польща	2,43
Україна	8,5

Слід зазначити, що практика виплати заробітної плати депутатам не є універсальною. Зокрема, у Польщі її отримують лише “професійні” депутати, тобто ті, які відмовилися від попередньої посади і відповідної заробітної плати. Ті, хто вирішив поєднувати роботу в парламенті з попередньою, одержують лише “добові”. Також у деяких країнах існує практика виплати “добових” депутатам під час роботи сесій за участь у засіданнях. Зокрема, у Японії “добові” отримують керівники палат та комітетів, а у Греції, Латвії та деяких інших країнах – усі депутати. Проте більш поширеною практикою є утримання коштів із тих депутатів, які відсутні на робочому місці під час сесій.

1.4. Висновки

На підставі викладеної інформації є підстави стверджувати, що парламентські привілеї зумовлені статусом найвищого органу представницької влади і мають розглядатися як похідна від забезпечення його незалежної діяльності. На парламент покладено обов’язок демократичного законотворення, і у цій своїй функції він має бути захищений від зовнішнього втручання у свою роботу. Власне, у цьому полягає сенс парламентських привілеїв, які мають колективний характер і виступають як фіксація відносин у публічно-правовій сфері, тобто депутати наділені цими привілеями як члени колегіального органу, а не як привілейована група.

Основним привілеєм є індемнітет — захист від будь-якого переслідування за діяння чи висловлювання у ході виконання прямих депутатських обов’язків. Цей привілей має абсолютний характер і не може бути скасований за будь-яких обставин. Натомість імунітет, який розуміють як захист від кримінального переслідування та наявність спеціальних процедур притягнення до відповідальності, має відносний характер. Його обсяг залежить від правовідносин у суспільстві. Таким чином, він не є абсолютний, тим більше, його не можна трактувати як фізичну недоторканність.

Разом із тим, у практиці різних держав депутатська недоторканність має різні обсяги і характер. Проте навіть за умов максимально широкого трактування недоторканності її зміст полягає не в тому, що депутат виключений з-під загальної адміністративної чи кримінальної юрисдикції, а лише в тому, що обмеження його свободи вимагає попередньої санкції парламенту.

У практиці демократичних країн проти депутатів-правопорушників широко застосовується принцип *flagrante delicto*, тобто затримання на місці злочину. В такому разі використовуються правила рівності всіх перед законом і пріоритету безпеки суспільства над привілеями органу влади, який виконує волю цього суспільства.

II. Привілеї депутатів та їх реалізація у вибраних демократичних країнах

1. Велика Британія: Палата общин

Сучасний парламентаризм реалізується через дві основні моделі парламентського імунітету: 1) *вестмінстерська*, відома як привілей свободи слова чи відсутність відповідальності за виконання депутатського мандата; 2) *французька*, яка пропонує членам парламенту більший захист, оскільки включає в себе не тільки відсутність відповідальності за діяльність у рамках депутатського мандата, а й парламентську недоторканність.

Іншими словами, вестмінстерська модель дає парламентарям можливість захищати свободу слова, тобто право говорити те, що вони відчують (свобода слова), і обговорювати те, що їм забажається (свобода дебатів). Це означає, що парламентарі не можуть бути притягнуті до відповідальності за свої висловлювання у парламенті і дії в контексті виконання ними своїх парламентських обов'язків. Таке може чинити щодо депутата лише сам парламент та виборці, оцінюючи діяльність депутата у контексті політичної відповідальності. Парламентська недоторканність захищає парламентарів від порушення будь-яких цивільних, адміністративних або кримінальних справ через заяви або дії, не пов'язані із виконанням ними своїх парламентських обов'язків. Це означає, що вони можуть бути заарештовані та/або піддані судовому переслідуванню лише за згодою парламенту.

У Великій Британії ще з часів прийняття Великої хартії вольностей 1215 року підтверджено права індивідів щодо можновладців і гарантії проти зловживання королівською владою, зокрема, свободу від довільного арешту і ув'язнення. Петиція про права (*Petition of Rights*)²² 1628 року, Закон про забезпечення “свободи підданих і відвернення ув'язнень за морями”²³ (*Habeas Corpus Act*) 1679 року і, нарешті, Біль про права (*Bill of Rights*)²⁴ від 1689 року – усі зазначені законодавчі акти наполягають на традиції звичаєвого права щодо індивідуальних прав, які в цих документах підтверджуються та розвиваються. Таким чином, англосаксонська концепція імунітету

²² Петиция о праве / Пер. з англ. Ф. Кокошкіна ; Звірено за виданням: Законодательство Английской революции 1640-1660 гг. ; Отв. ред. Е. А. Косминский. – М., –Л. : Изд-во АН СССР, 1946. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/pet_prav.php.

²³ Акт о лучшем обеспечении свободы подданного и о предупреждении заточений за морями. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.memo.ru/pravo/hist/habeas.htm>.

²⁴ Bill of Rights. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.constitution.org/eng/eng_bor.htm. Або: Биль о правах. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://legislator.narod.ru/txt/new/bill1689-1_main.html.

вкорінена у прогресивному розвитку звичаєвих норм, які застосовуються до кожного, незалежно від того, чи є особа парламентарем²⁵. Тому членам британського парламенту не довелося розробляти спеціальні норми, адже загальне право було визнано достатнім, щоб захистити їх від свавілля короля і уряду.

Як зазначають англійські дослідники, витоки парламентського імунітету у Великій Британії датуються днем засідання парламенту в 1397 році, коли Палата общин ухвалила законопроект про засудження скандальних фінансових обгородок короля Ричарда II. Томаса Хаксея, члена парламенту, ім'я якого пов'язували з підготовкою акції парламенту проти короля і його двору, було віддано під суд і засуджено до смертної кари за державну зраду. Завдяки тиску з боку парламенту вирок не було виконано, і Хаксей отримав королівське помилування.

Ця подія спонукала Палату общин переглянути право членів парламенту на обговорення і дебати та встановити цілковиту автономію і свободи, на які не мав би права зазіхнути король.

Запроваджене у Палаті общин на початку XVI століття право на свободу слова було підтверджено в 1689 уже згадуваним Біллем про права, який безпосередньо зафіксував право членів парламенту на обговорення і діяльність, вільні від будь-яких форм втручання з боку парламенту. Цей Біль, як відомо, значно обмежив повноваження монарха та впорядкував наслідування престолу, одночасно посиливши функції парламенту, зокрема нижньої палати. Його прийняття стало результатом “Славної Революції” 1688 року, що позбавила трону короля-католика Якова II Стюарта (1633–1701), який увійшов в історію як король, який розпустив парламент, переслідував та страчував опонентів, відновив католицизм і діяв на користь свого племінника і зятя Вільгельма Оранського (1650–1702).

В основі вестмінстерської моделі парламентських привілеїв лежить розрізнення між *Lex parliamenti* (“законом парламенту”) і *Lex terrae* (“законом землі”). Перший є сукупністю правових норм і правил, якими керується у своїй діяльності парламент. *Lex terrae* — це загальний закон, дія якого поширюється на всіх і який належить до компетенції судів загальної юрисдикції. Протягом історії британського парламентаризму неодноразово виникали питання з приводу можливості судів утручатися у внутрішні справи парламенту — від повної автономії *Lex parliamenti* до надання судам права оцінювати межі *Lex parliamenti* або навіть інтерпретувати його положення і застосування.

²⁵ Ameller Michel. Human Rights and Parliamentary Immunities // Parliament : a Guardian of Human Rights, introductory report to the Budapest Inter-Parliamentary Symposium. — Geneva, IPU, 1993. — P. 29.

1.1. Класики британської політичної думки про парламентські привілеї

Вільям Блекстоун (1723–1780), британський юрист і політичний діяч, ідеолог партії торі, вважав, що оскільки Палата общин є одним із найважливіших демократичних елементів конституційного устрою, функції привілеїв повинні будь-що захистити її від зовнішнього втручання. Блекстоун критикував відомого мислителя Джона Локка і часто відстоював суверенітет парламенту як джерела влади коштом народу. Однак Блекстоун виступав проти законодавчої фіксації привілеїв: “Парламентський привілей був головним чином створений для того, щоб захистити членів не тільки від утисків з боку своїх товаришів-колег, а й, що більш важливо, від пригноблення силою Корони. Отже, якщо всі привілеї парламенту були б наразі применшені і не гарантовані, і не було б дозволено жодного привілею, крім тих, що визначені і окреслені як такі, виконавчій владі було б легко розробити нові справи, які б не підпадали під привілеї, і під цим приводом переслідувати будь-яких непіддатливих членів і порушувати свободу парламенту. Тому гідність і незалежність двох палат значною мірою збереглися завдяки тому, що привілеї є невизначеними”²⁶. Водночас, як зазначив американський дослідник Джош Чафетс, позиція Блекстоуна стосовно того, що привілеї парламенту мають залишатися невизначеними, призводить до того, що закон не може захищати порушені права громадян у всіх тих випадках, коли парламент прийме рішення застосувати парламентський привілей²⁷.

Джон Стюарт Мілль (1806–1873), видатний британський філософ і громадський діяч, теоретик лібералізму, вважав, що демократія більшою мірою вкорінена в конституційних нормах, ніж у парламенті, і що парламентські привілеї мають визначатися електоратом і тлумачитися судами. Він вважав, що законодавчий суверенітет парламенту має бути підпорядкований демократичному суверенітету народу. Ефективне функціонування незалежної законодавчої влади потребує, аби її представники мали можливість відвідувати парламент, вільно виступати під час виконання своїх обов’язків, проводити консультації з виборцями і голосувати без зовнішнього втручання. Тож, на думку Мілля, привілеї парламентарів мають бути обмежені лише випадками, що стосуються парламентських справ та виконання депутатами своїх обов’язків²⁸.

Як стверджує американський дослідник систем парламентських привілеїв Джош Чафетс, різниця у поглядах Блекстоуна та Мілля зумовлена, насамперед, неоднаковими політичними умовами та ситуаціями, свідками яких були ці автори. Для Блекстоуна головним

²⁶ *Blackstone W.* Commentaries on the Laws of England: in four books. – Vol.1. – 1st ed. photo. reprint, 1979. – P. 159.

²⁷ *Chafetz J.* Democracy’s privileged few. – Yale University Press, 2007. – P. 5.

²⁸ *Op. cit.* – P. 7.

завданням було захистити парламент від зазіхань монарха та аристократії в умовах гострої політичної боротьби, а Мілля в умовах зміцнення демократичних інститутів прагнув визначити парламентські привілеї таким чином, аби вони не порушували засадничий зв'язок між парламентарями і виборцями і не зашкоджували правам останніх²⁹. Джош Чафетс називає концепції привілеїв Блекстоуна і Мілля відповідно “географічною” і “функціональною”.

1.2. Сучасний стан забезпечення імунітету та індемнітету в британському парламенті

Для британських парламентарів³⁰ імунітет, який у вестмінстерський традиції має назву “парламентський привілей” (*parliamentary privilege*), передбачає дві гарантії: свободи слова і свободи від арешту.

Розглянемо першу гарантію, яка становить “матеріальний імунітет”, або індемнітет. Це означає, що парламентар не несе кримінальної відповідальності за зміст своїх виступів у парламенті. Водночас, це не уберігає депутата від дисциплінарного покарання, застосованого щодо нього з боку самого парламенту.

Свобода слова та індемнітет гарантуються статтею 9 Білля про права 1689 року: “Свобода слова і дебатів під час парламентських засідань не може бути оскаржена або піддана обговоренню в судах чи інших місцях поза парламентом”³¹.

Парламентський індемнітет обмежується лише сказаним чи написаним депутатами, а також голосуванням під час засідань парламенту. Відповідно до статей 42 та 43 Регламенту Палати общин стосовно публічних справ³² винятком є випадки, коли депутати вживають брутальні або непарламентські висловлювання, а також демонструють відверту неповагу до норм і положень палати і нехтують ними. Компетенція у цьому питанні належить виключно керівництву палати.

Індемнітет набирає чинності в день початку дії мандата і забезпечує захист від судового переслідування за публічні висловлювання у парламенті в ході здійснення мандата і після закінчення його терміну. Ця норма стосується виключно парламентської діяльності депутатів, а також офіційних публікацій парламенту і не поширюється на інші публічні висловлювання та публікації, авторами яких є депутати. Індемнітет не може бути скасовано або призупинено. Водночас, пункт 1 статті 13 Закону про дифамацію (*Defamation Act*)

²⁹ *Chafetz J. Democracy's privileged few.* – Yale University Press, 2007. – p. 4.

³⁰ Тут ми розглядаємо регулювання статусу депутатів Палати общин – нижньої палати Парламенту Великої Британії.

³¹ Білля о правах. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://legislator.narod.ru/txt/new/bill1689-1_main.html.

³² Див.: *Standing Order of the House of Commons Relating to Public Business.* – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmstords.htm>.

від 1996 року дозволяє депутатам відмовитися від індемнітету, якщо проти них висунуено звинувачення у наклепі.

Разом із тим, Закон про дифамацію підтвердив абсолютний індемнітет стосовно виконання депутатом парламентських обов'язків і окреслив їх характер:

- надання свідчень і виступи в Палаті общин або комітеті;
- складання подань або подання документів до будь-якої з палат або комітету;
- підготовка документів для цілей, пов'язаних із парламентською діяльністю;
- розробка, виготовлення або публікація документів, як з власної волі, так і на прохання палати чи комітету;
- будь-які зв'язки з Парламентським уповноваженим у справі стандартів (*Parliamentary Commissioner for Standards*)³⁵ або будь-якою особою, яка виконує функції у зв'язку з реєстрацією інтересів членів палати³⁴.

Прикладом застосування індемнітету є справа "А. проти Великої Британії" Європейського суду з прав людини 2002 року. Предметом справи були звинувачення на адресу депутата Майкла Стерна, який під час дебатів з приводу закону про соціальне будівництво 17 липня 1996 року образливо висловлювався на адресу опонента. Офіційні скарги на ім'я британського прем'єр-міністра Джона Мейджора було відхилено з приводу того, що відповідач захищений індемнітетом. Європейський суд з прав людини, до якого звернулася позивачка, постановив, що обмеження сфери компетенції судів є прерогативою країн, які підписали Конвенцію з прав людини, оскільки це не порушує її пункт 6. У цьому випадку, як зазначив Європейський суд, Конвенцію порушено не було, тому позов був відхилений³⁵.

Гарантія імунітету, якою є свобода від арешту, має набагато обмеженіший характер і поєднує особливості формального імунітету та парламентської недоторканності. Це право, зокрема, гарантує Акт парламентських привілеїв (*Parliamentary Privilege Act*) 1770 року³⁶. Сьогодні, однак, ця норма має лише формальне значення, оскільки з кінця 1980-х років практика розвивалася в напрямі визнання цього привілею майже виключно в галузі цивільного права.

Вищезгаданий акт дозволяє також порушення справ проти депутатів обох палат у цивільному судочинстві, однак не захищає депутата від кримінальної відповідальності. Зокрема, депутата може бути заарештовано за неповагу до суду. Орган, котрий затримує депутата,

³⁵ Посаду Парламентського уповноваженого у справі стандартів запроваджено у 1995 році. Він має опікуватися контролем фінансового забезпечення діяльності членів Палати общин.

³⁴ Defamation Act, 1996. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/31/section/13>.

³⁵ Imunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe. – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007. – S. 30–32.

³⁶ Parliamentary Privilege Act, 1770. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo3/10/50/contents>.

або суд зобов'язаний поінформувати спікера Палати общин про цей факт.

Парламентська недоторканність дає депутатам можливість уникнути виклику як свідків до суду, якщо спікер підтверджує, що вони мають бути присутніми на засіданні палати.

Недоторканність надається за 40 днів до початку сесії новообраного парламенту або протягом 40 днів після припинення повноважень парламенту. Оскільки парламентська недоторканність не захищає депутатів від судових переслідувань у цілому, вона не поширюється на судові справи, порушені проти депутатів перед виборами.

Парламентська недоторканність не може бути скасована або призупинена ні судом, ні палатами парламенту. Водночас парламент не може визначати умов арешту або тримання під вартою, а також не може призупинити судові переслідування або взяття під варту одного зі своїх членів.

У разі превентивного утримання під вартою або позбавлення волі депутатам, яких це стосується, не може бути дозволено бути присутніми на засіданнях парламенту.

Таким чином, коли йдеться про Велику Британію, то можна говорити лише про заміник формального імунітету і недоторканності, хоча не можна стверджувати про повну відсутність останньої³⁷.

Ще одним прикладом на підтвердження такої тези можна вважати скандал про витрати депутатів, що розгорівся у травні 2009 року. У лютому того року британська прокуратура висунула трьом депутатам-лейбористам і одному лорду-торі офіційні звинувачення у кримінальних діях, у тому числі в розкраданнях і шахрайстві. Так, колишній міністр, депутат Еліот Морлі безпідставно, на думку прокурорів, отримав компенсацію витрат по іпотеці в розмірі 16 тисяч фунтів стерлінгів. Депутату Девіду Чейтору було висунуто звинувачення в незаконному отриманні більше 20 тисяч фунтів стерлінгів. Третьому депутату, Джиму Девайну, слідчі інкримінували надання в розпорядження Комітету із компенсацій фальшивих рахунків-фактур.

У січні 2011 року Девіда Чейтора, вже колишнього депутата, було засуджено до 1,5 років тюремного ув'язнення та виплати штрафу у розмірі майже 2 млн фунтів стерлінгів³⁸.

³⁷ Kręcis W. Status prawny posła do Izby Gmin w Wielkiej Brytanii. – Warszawa, 2000.

³⁸ Британский депутат сядет на 1,5 года. Сюжет від 8 січня 2011 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://podrobnosti.ua/podrobnosti/2011/01/08/745260.html>.

1.3. Дискусії довкола обсягу імунітету

У 1997 році в Палаті общин було створено Об'єднаний комітет щодо парламентських привілеїв, метою якого були перегляд та оптимізація напрямів практики, що пов'язані з парламентським імунітетом, які виникли внаслідок ухвалення за рік до того Закону про дифамацію (*Defamation Act*).

Комітет рекомендував, щоб привілеї свободи слова та індемнітету відповідно до статті 9 Білля про права від 1869 року були підтверджені з урахуванням конкретних виключень, які дозволяють судовий розгляд парламентських справ:

- коли йдеться про акти або наслідки діяльності уряду;
- коли немає доказів, що будь-яка пропозиція, яка має бути розглянута в парламенті, була інспірована неналежними мотивами, або є неправдивою чи такою, що вводить в оману;
- коли Палата відмовляється від привілею³⁹.

На думку членів Комісії, слід надати визначення поняттям “робота в парламенті” і “місця поза парламентом”. Кореспонденція та інші контакти з виборцями не мають вважатися “роботою у парламенті”, тому, відповідно, не підпадають під статтю 9 Білля про права 1869 року.

Комісія також рекомендувала внести зміни до статті 13 Закону про дифамацію з тим, щоб палата, а не окремий депутат, мали право призупиняти індемнітет у разі порушення справи про наклеп.

1.4. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом

Депутати Палати общин отримують зарплату у розмірі близько 65 тисяч фунтів стерлінгів на рік (станом на 2009 рік)⁴⁰. Депутати мають податкові пільги, водночас вони зобов'язані декларувати свої доходи згідно з Кодексом поведінки Палати общин⁴¹.

У депутатів Палати общин є право на додаткові кошти:

- покриття видатків на проживання у відрядженні, якщо це пов'язано із виконанням мандата (*Personal Additional Accommodation Expenditure – PAAE*);
- покриття видатків на утримання офісу (*Incidental Expenses Provision – IEP*);

³⁹ Parliamentary Privilege First Report. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4303.htm>.

⁴⁰ Див.: <http://mpsalowances.parliament.uk/mpslordsandoffices/hocallowances/allowances-by-mp>. Для порівняння: зарплата викладача Оксфордського університету становить 57 тис. фунтів стерлінгів на рік.

⁴¹ The Code of Conduct. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmcode/735/73501.htm>.

- покриття видатків на зв'язок з виборцями (*Communications Allowance*).

Також депутатам відшкодовуються витрати на поїздки, поштові послуги, утримання секретаря, асистентів та охоронців.

Крім того, встановлені особливі умови фінансування партій опозиції.

У депутатів немає дипломатичного паспорта.

1.5. Висновки

Система парламентського імунітету склалася у Великій Британії історично і була покликана забезпечити автономію і незалежність парламенту від королівської і судової влади. Раніше головною метою імунітету був захист членів парламенту від свавілля королівської влади. Попри те, що історичні реалії давно змінилися, імунітет (*parliamentary privilege*) залишається важливим компонентом функціонування інститутів, представницької демократії, шанованою традицією британського парламентаризму.

Основною гарантією є свобода слова та відсутність відповідальності за репліки та погляди, висловлені під час роботи парламенту. Цей індемнітет поширюється виключно на роботу депутата у стінах парламенту, виконання ним безпосередніх обов'язків. Інший привілей – свобода від арешту, має обмежений характер і фактично не застосовується.

Слід зазначити, що у британській моделі не створюються додаткові привілеї для членів парламенту. Достатнім є посилення загального права, тобто непорушність традиційних прав і свобод людей та їх захист від зловживання королівської влади. Тому немає необхідності у створенні будь-якого спеціального захисту для парламентарів. Таким чином, депутатський імунітет розглядається як окремий випадок загальних прав індивіда. Такий підхід став можливим завдяки тому, що в країні існує принципова угода щодо основних політичних цінностей.

2. Французька Республіка: Національні Збори

Французька модель імунітету надає депутатам більш широкий захист, ніж британська, яка з'явилася раніше. Поясненням цього можна вважати те, що новий республіканський режим став результатом революції, яка скасувала інститут монархії і вивела на перший план інститути представницької демократії та, відповідно, їх членів. Французька модель, яка включає індемнітет та імунітет, стала еталонною для більшості європейських країн та колишніх французьких домініонів.

Вагому роль у запровадженні інституту імунітету відіграв Оноре де Мірабо, французький оратор та політичний діяч XVIII століття, автор Декларації прав людини і громадянина. Вибори до Генеральних штатів у 1788 році проходили від трьох станів – дворянства, духовенства і так званого “третього стану”. Стати кандидатом від дворянства Провансу, в середовищі якого він мав погану репутацію, не уявлялося можливим. Тоді Мірабо запропонував себе до палати “третього стану”, а щоб усе це було законним, навіть відкрив торгіву крамницею. Невдовзі Мірабо став одним із найпопулярніших політиків.

17 червня 1789 року депутати Генеральних штатів від “третього стану” проголосили себе Конвентом (Національними Зборами). 23 червня на засідання прибув обер-церемоніймейстер двору маркіз де Брезе і зачитав розпорядження короля, який пропонував депутатам негайно розділитися за станами і засідати окремо. Тоді Мірабо відповів Брезе: “Ви, у кого немає серед нас ні місця, ні голосу, ні права говорити, йдіть до вашого пана і скажіть йому, що ми перебуваємо тут за волею народу і нас не можна звідси видалити інакше, як силою багнетів”. Непокора парламенту королівській владі стала катализатором Великої французької революції. 23 червня 1789 року саме за пропозицією Мірабо Конвент ухвалив декрет про те, що його члени не несуть відповідальності, у тому числі кримінальної, за висловлювані під час засідань погляди (індемнітет)⁴². Наступного року було встановлено норму імунітету від позбавлення свободи пересування. Обидві вони були закріплені на базовому договірному рівні – у Конституції 1791 року.

2.1. Сучасний стан регулювання імунітету та індемнітету

Як зазначалося вище, французькі депутати⁴³ користуються як індемнітетом (*irresponsabilité*), так і особистим імунітетом (*inviolabilité*).

У пункті першому статті 26 Конституції Французької Республіки закріплюється індемнітет і зазначається, що “жоден із членів парламенту не підлягає кримінальному переслідуванню, допиту, арешту, затриманню або суду з приводу висловленої думки чи голосування при виконанні своїх обов’язків”⁴⁴.

Індемнітет поширюється виключно на діяльність, яка стосується виконання парламентських функцій як з огляду на зміст, так і на місце, тобто на промови і голосування, внесення законопроектів, по-

⁴² National Assembly, Sitting of Tuesday, 23 June 1789. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/mirabeau.asp>.

⁴³ Йдеться про депутатів Національних Зборів – нижньої палати парламенту Франції.

⁴⁴ Constitution of October 4, 1958 . – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#IV>.

правок, звіти або консультації, запити, а також будь-які дії, вчинені під час виконання мандата у парламенті.

Разом із тим, індемнітет депутатів у Франції не поширюється на висловлювання депутатів у ЗМІ, а також на думки, висловлені в доповіді, навіть якщо вона підготовлена на прохання уряду. Цей підхід був схвалений Конституційною Радою в 1989 році, коли вона постановила, що на доповідь, зроблену парламентарем у контексті місії, покладеної на нього урядом (а не парламентом), не поширюється привілей свободи слова. Це рішення було наслідком розгляду відповідності Конституції Франції закону, що поширював індемнітет на діяльність за дорученням уряду. Відповідно, цей закон було визнано неконституційним.

У 2004 році депутат Національних Зборів від партії “Союз за народний рух” (*Union pour un mouvement populaire, UNP*)⁴⁵ Крістіан Ваннесте в радіоінтерв’ю після дебатів у Національних Зборах з приводу антидискримінаційного закону, який забороняв “мову ненависті” щодо сексуальних меншин (який у результаті дебатів було прийнято), повторив аргументи, які він використовував у сесійній залі. Так, він заявив, що маргіналізовані на сексуальному ґрунті групи не потребують додаткового захисту, крім того, який належить “нормальним громадянам”. Він також стверджував, що “гомосексуальна поведінка загрожує виживанню людства”⁴⁶. У 2005 році організації з відстоювання прав сексуальних меншин подали судовий позов, звинувативши депутата в приниженні гідності і розпалюванні ворожнечі. У 2006 році суд у місті Лілль засудив Ваннесте до сплати штрафу у розмірі 30 000 доларів, але 2008 року Вищий апеляційний суд скасував це рішення.

Наведений приклад яскраво ілюструє межі застосування індемнітету у Франції, який поширюється на діяльність та висловлення поглядів французькими депутатами виключно у сесійній залі. Одна й та сама позиція, висловлена у парламенті і ЗМІ, навіть якщо вона пов’язана з безпосередньою діяльністю депутата, може стати приводом для порушення кримінальної справи.

Відповідно до регламенту Національних Зборів індемнітет також не поширюється на випадки образ, провокації, погрози щодо інших депутатів, Президента Республіки, прем’єр-міністра, членів уряду і інститутів, передбачених Конституцією, палати та їх голів, висловлені у ході парламентської діяльності (пункт 5 статті 71, пункти 4 і 5 статті 73 Регламенту Національних Зборів). За ці порушення депутат несе адміністративну відповідальність перед палатою і його може бути покарано стягненням місячного штрафу у розмірі 1/4 від місячної зарплати або відстороненням від обов’язків, а також накладанням двомісячного штрафу у розмірі 1/2 від місячної зарплати (пункт 5

⁴⁵ Лідер UNP Ніколя Саркозі обраний у 2007 році Президентом Франції.

⁴⁶ French MP Faces 6 Months Jail and \$30,000 Fine over “Hate Speech” against Homosexuals. 15 грудня 2005 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.lifesitenews.com/news/archive/ldn/2005/dec/05121505>.

статті 71, пункти 4 і 5 статті 73, стаття 74 Регламенту Національних Зборів).

Щодо сфери його застосування, то індемнітет має абсолютний характер, оскільки він не може бути скасований за жодних обставин. Він є постійним, тому що застосовується протягом усього року, у тому числі під час перерви у роботі парламенту. Індемнітет є безстроковим і застосовується у зв'язку з актами, до яких вдається депутат протягом терміну повноважень і навіть після їх завершення, водночас парламентарій не може відмовитися від нього.

Пункти 2-4 статті 26 Конституції Франції встановлюють для депутатів особистий імунітет від переслідування: “Жоден член парламенту не може бути заарештований за скоєння тяжкого злочину чи інші великі злочини, також його не можна піддати будь-яким іншим формам ув'язнення чи запобіжного заходу без дозволу Бюро палати (*Bureau*), до якої він належить. Такий дозвіл не вимагається у випадку серйозних злочинів або інших тяжких злочинів, коли арешт відбувається на місці злочину або при винесенні остаточного вироку. Утримання під вартою, арешт, затримання чи кримінальне переслідування членів парламенту має бути припинено на час сесії, якщо палата, членом якої він є, цього вимагає. Зацікавлена палата має право провести додаткове засідання, з тим щоб дозволити застосування попереднього пункту, якщо обставини того вимагають”⁴⁷.

Ключова роль в імplementації імунітету належить Бюро палати. Як зазначено в статті 14 частини першої Правил процедури, “Бюро має право організувати обговорення в Асамблеї та давати вказівку всім департаментам”.

До складу Бюро входять 22 члени: голови палати, 6 віце-голів, 3 квесторів і 12 секретарів, які обираються на початку каденції законодавчого органу. Склад Бюро (крім голови) оновлюється один раз на рік на першому засіданні чергової сесії. Збори Бюро відбуваються у середньому раз на місяць, а також у міру необхідності.

Після реформи 1995 року імунітет (*inviolabilité*) більше не захищає діючих депутатів від обшуку помешкання, порушення справи та обвинувачувального вироку, тим не менш, депутата не може бути арештовано і він не може бути підданий тюремному ув'язненню чи напівзапобіжному заходу (такому, як судовий нагляд) без дозволу Бюро за затримання на місці скоєння тяжкого злочину або винесення вироку. Крім того, утримання під вартою чи кримінальне переслідування депутата має бути призупинено на час сесії, якщо цього вимагає Асамблея.

Запит про дозвіл на арешт або тюремне ув'язнення чи інші запобіжні заходи щодо депутата вноситься генеральним прокурором до відповідного апеляційного суду і передається міністром юстиції Голові Національних Зборів. Запит розглядається колегією Бюро, а потім

⁴⁷ Constitution of October 4, 1958. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ab.asp#IV>.

його повним складом. Цей розгляд не є публічним, і експертиза проводиться в суворій конфіденційності. Тільки остаточне рішення Бюро публікується в офіційних виданнях *Journal Officiel i Feuilleton*.

Роль Бюро у цьому процесі полягає у простій оцінці серйозності обставин, обґрунтованості та справедливості запиту. Після реформи 1995 року Бюро може не тільки прийняти або відхилити запит у цілому, але, у разі необхідності, приймати тільки його частину.

Загалом у період 1958–1995 років⁴⁸ Бюро розглянуло 5 подань про позбавлення депутатського імунітету, з яких 2 було відхилено і 3 задоволено. У період з 1995 до 2001 року 2 позови було відхилено, а 4 – задоволено⁴⁹.

2.2. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом

Грошове утримання депутатів нижньої палати французького парламенту відповідає найвищій категорії державних службовців (*hors échelle*)⁵⁰.

Депутати нижньої палати отримують особисте фінансування за трьома статтями: заробітна плата, кошти на утримання, кошти на проживання. У 2009 році вони становили відповідно € 5 487.25, € 1 412.97, € 164.62. Кошти на утримання не оподатковуються. Водночас, депутати сплачують відрахування у пенсійний фонд та інші соціальні внески. Після обов'язкових виплат чистий прибуток депутатів становить € 5 261.01 на місяць.

Пенсійний вік депутатів – 63 роки, а розмір пенсії – € 2400 на місяць (станом на 2009 рік).

Депутати отримують офіс у Палаці Бурбонів (*Palais Bourbon*), користуються для офіційних потреб безкоштовними послугами зв'язку та поштовими послугами. Також вони мають право на пільговий кредит на житло чи офіс у розмірі € 76 225 на 10 років під 2% річних.

Якщо депутат Національних Зборів поєднує цю посаду з виборною посадою у місцевих органах влади, його сукупний прибуток не має перевищувати основний більше, ніж у півтори рази. Таким чином, на цій посаді він може максимально отримувати € 2 721.80 на місяць.

⁴⁸ Період від часу прийняття Конституції до реформи 1995 року.

⁴⁹ *Imunitet parlamentarny. Zagadnienia podstawowe.* – Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2007. – S. 59.

⁵⁰ *The M.P.s' Material Position.* – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_15.asp.

Депутати отримують додаткові кошти на:

- операційні кошти на покриття діяльності, пов'язаної із виконанням мандата: € 6380 на місяць;
- утримання помічників (до 5): € 9093 на місяць.

Якщо ці кошти не використовуються, депутат може повернути їх у бюджет або передати на потреби фракції.

Депутати також мають право на безплатний проїзд залізничним транспортом (перший клас) територією країни, безкоштовний проїзд у таксі в Парижі, 40 безкоштовних авіаподорожей (бізнес-клас) між Парижем та округом, 6 – між Парижем та іншими містами. Депутати з округів за межами Франції мають право на 16 авіаподорожей першим класом та 26 – бізнес-класом. Депутати не мають дипломатичного паспорта.

2.3. Висновки

У Французькій Республіці 1789 року Декларація прав людини і громадянина не просто підтвердила ряд основних прав і норм, що існували у загальному праві, а й проголосила політичні права і свободи, право громадян на управління, свободу слова, право на мірні збори тощо. Як наслідок, виникла потреба у створенні нових правовідносин і в розробці спеціальних заходів, спрямованих на захист представників народу. Отже, французька модель базується на концепції особистої недоторканності депутатів. Водночас, ця недоторканність ґрунтується на концепції колективного захисту, тобто захисті законодавчого органу та його членів від зовнішнього втручання, а не на розумінні привілеїв як індивідуальних здобутків, що належать окремим категоріям осіб⁵¹.

3. Польща: Сейм

Імунітет матеріальний, або індемнітет, а також імунітет були встановлені в Конституції Польської Республіки ще 1921 року: “Депутати не можуть бути притягнуті до відповідальності за свої дії в Сеймі або за його межами, які належать до сфери здійснення своїх депутатських мандатів, ні під час терміну повноважень, ні після закінчення терміну його дії. На виступи і відгуки, а також інші висловлювання депутатів Сейму реагувати має тільки Сейм. За порушення прав третьої особи депутат може бути притягнутий до відповідальності в судовому порядку, якщо судовий орган отримає дозвіл Сейму. Судочинство кримінально-судове, адміністративне або дисциплінарне проти депу-

⁵¹ *Helène Ponceau*, Parliamentary Privileges and Immunities, 113th Assembly of the Inter-Parliamentary Union, October 2005. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/closhookqdycuaperiljfsiecukdc.pdf>.

татів, ініційоване проти них перш ніж вони отримали парламентський мандат, має бути призупинено на прохання парламенту до закінчення терміну мандата. Термін позовної давності в судовому розгляді щодо членів парламенту призупиняється на час виконання депутатського мандата. Протягом усього терміну дії мандата член парламенту не може нести кримінальної, судової, адміністративної відповідальності чи бути позбавленим волі без згоди Сейму. У разі якщо депутат буде упійманий на гарячому при скоєнні кримінального злочину, якщо його затримання необхідно для забезпечення справедливості покарання та для ліквідації наслідків злочину, судовий орган повинен у стислий термін повідомити маршалка Сейму і звернутися за дозволом на арешт і подальше кримінальне переслідування. На вимогу маршалка депутат повинен бути негайно звільнений” (ст. 21)⁵².

“Мала Конституція” 1947 року містить відповідні положення Конституції 1921 року, а Конституція 1952 року відійшла від попередніх формулювань і прийняла текст пункту 3 статті 21 у такій редакції: “... Депутат не може бути притягнений до кримінально-судової відповідальності чи заарештований без згоди Сейму, а в той час, коли парламент не засідає, – без згоди Державної Ради”. Це формулювання увійшло також до Конституції 1989 року.

3.1. Сучасний стан регулювання імунітету та індемнітету

Конституція 1997 року загалом повертається до формулювань Конституції 1921 року. Відповідно до неї депутат не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності без згоди Сейму, в період дії депутатського мандата, тобто від дати виборів до закінчення мандата, депутат не може бути затриманий чи заарештований без згоди Сейму, за винятком затримання на місці злочину, якщо його затримання необхідне для забезпечення належного ходу судочинства. Про затримання депутата негайно повідомляється маршалку Сейму, який може дати розпорядження про негайне звільнення (стаття 105). Водночас Конституція 1997 року запроваджує нехарактерне для багатьох парламентських статутів положення про те, що депутат може самостійно відмовитися від імунітету (пункт 3), і встановлює, що порядок імплементації цих приписів визначає відповідний закон (пункт 6)⁵³.

⁵² Konstytucja marcowa 1921 r. – [Електронний документ]. – Режим доступу : www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=74949.

⁵³ Konstytucja RP z 1997 r. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

Індемнітет (у польській практиці – “матеріальний імунітет”) встановлюється Конституцією (стаття 105) та Законом Польщі “Про виконання мандата депутата та сенатора” від 9 травня 1996 року (стаття 6): “Депутат або сенатор не може нести відповідальність за свою діяльність у рамках мандата ні протягом його терміну, ні після його закінчення, за умови дотримання статті 6а. За таку діяльність депутат чи сенатор несе відповідальність тільки перед Сеймом або Сенатом. Види діяльності, зазначені в пункті 1, включають подачу законопроектів, запитів, виступів або голосування на засіданнях Сейму, Сенату та Національної Асамблеї та їх органів, засідання клубів, груп та комітетів Сенату і парламенту та інші види діяльності, передбачені в їх функціях. Щодо діяльності, зазначеної в пункті 1, депутат чи сенатор несе дисциплінарну або фінансову відповідальність у формі, зазначеній в законі та правилах Сейму або Сенату”⁵⁴.

Цей імунітет має характер безвідносний, тому що немає процедури, через яку його може бути скасовано. За діяльність, яка охоплюється імунітетом матеріальним, депутат відповідає виключно перед Сеймом. Цей імунітет також має постійний характер, тому що він працює навіть після припинення мандата, але, звичайно, тільки щодо дій, які мали місце в період дії мандата, і включає в себе різні види судової відповідальності: кримінальної, цивільної, адміністративної.

Як зазначає польський конституціоналіст Януш Мордвілко, найважливішим теоретичним питанням, яке має істотне значення для парламентської практики, є окреслення недостатньо визначеного поняття діяльності, що входить до сфери мандата, маючи на увазі, що сфера ця включає будь-яку діяльність, зазначену *expressis verbis* у пункті 6 статті 2 і фразі “інша діяльність нерозривно пов’язана із здійсненням мандата”⁵⁵.

Згідно з пунктом 2 статті 6 Закону Польщі від 9 травня 1996 року “Про виконання мандата посла і сенатора” діяльність у рамках мандата включає в себе “внесення пропозицій, виступи або голосування на своїх засіданнях Сейму, Сенату і Національних Зборів і їх органів, засідання фракцій і груп депутатів Сенату чи Сейму”, а також “іншу діяльність, нерозривно пов’язану із здійсненням мандата”⁵⁶.

Відповідно до доктрини мандат включає всі ці заходи за межами парламенту, в яких депутат має право брати участь або до здій-

⁵⁴ Ustawa o wykonaniu mandatu posła i senatora. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>.

⁵⁵ *Mordwiłko J.* O dwóch pojęciach immunitetu parlamentarnego: „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” i „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu // Immunitet parlamentarny. Przywilej władzy czy gwarancja niezależności parlamentu? Konferencja pod honorowym patronatem Marszałka Sejmu Marka Jurka 12 marca 2007 r. – [Електронний документ]. – Режим доступу : [http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/F422530F63701C26C125729F003B67C2/\\$file/Nietykalnosc.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/F422530F63701C26C125729F003B67C2/$file/Nietykalnosc.pdf).

⁵⁶ Ustawa o wykonaniu mandatu posła i senatora. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>.

снення яких він зобов'язаний законом і які пов'язані безпосередньо з виконанням основних обов'язків членів парламенту. Здійснення мандата не поширюється на діяльність, пов'язану з мандатом у непрямий спосіб, чи створення організаційних основ для цієї діяльності. Конкретні заходи повинні бути захищені імунітетом тільки тоді, коли він насправді полягає у виконанні "істотних" зобов'язань або прав, що впливають із статусу парламентаря.

Положення закону про те, що термін "виконання мандата депутата" включає в себе лише ті види діяльності, до здійснення яких депутат зобов'язаний або має право в рамках здійснення парламентського мандата, підтвержені судами загальної юрисдикції⁵⁷.

Прикладом застосування норми про визначення меж діяльності, встановленої мандатом, є такі справи. Зокрема, у 2002 році компанія "Агора SA" подала до суду на депутата Анжея Леппера за порушення особистих прав. Позивач зазначив, що заява пана Леппера, в якій він стверджував, що компанія та її акціонери мали у 2000 році податкові пільги, не відповідає дійсності і порушує особисті права компанії. Варшавський окружний суд визнав, що "обставини оскаржуваних висловлювань засвідчують, що вони не належать до виконання мандата". Варшавський окружний суд постановив, що відповідач має вибачитися за подання неправдивої і такої, що паплюжить добре ім'я, інформації та виплатити суму в розмірі восьми тисяч злотих. Таким чином, суд загальної юрисдикції визначив, що інтерв'ю в ЗМІ депутата не підпадають під індемнітет.

28 серпня 2003 року секретаріат маршалка Сейму отримав лист Маріуша Лапінського та Олександра Наумана, що містив вимогу про прийняття Сеймом постанови про дозвіл на притягнення до відповідальності депутата Яна Рокіти за наклеп. Ці особи діяли як приватні обвинувачі та стверджували, що Ян Рокіта завдав шкоди їх репутації у своїх висловлюваннях у програмі телебачення "Форум". У висновку Бюро досліджень і експертиз Парламенту стверджувалося, що виступ депутата Рокіти в програмі не належить до діяльності, пов'язаної з виконанням депутатського мандата. У висновку, зокрема, йшлося про те, що виступ депутата в програмах телебачення безсумнівно не належить до його обов'язків. Також це не є частиною діяльності, як впливає з пункту 1 статті 2 Закону Польщі "Про виконання мандата депутата і сенатора", в якому йдеться про те, що вони повинні інформувати виборців про свою діяльність і роботу органу, до якого обрані. Інша оцінка призвела б до ситуації, що кожне публічне висловлювання депутата, яке стосується до політичних питань, слід трактувати як виконання мандата, і, відповідно, на це має поширюватися імунітет⁵⁸.

⁵⁷ *Mordwiłko J.* O dwóch pojęciach immunitetu parlamentarnego: „działalności wchodzącej w zakres sprawowania mandatu” i „innej działalności związanej nieodłącznie ze sprawowaniem mandatu...”

⁵⁸ Там само.

Щодо особистого імунітету (у польській практиці – “імунітет формальний”), то він також глумачиться Конституцією (стаття 105) та Законом Польщі “Про виконання мандата депутата і сенатора” (стаття 10): “Депутат або сенатор не може бути затриманий чи заарештований без згоди Сейму або Сенату, за винятком затримання на місці злочину і коли його затримання необхідно для забезпечення належного ходу судочинства. Заборона утримання під вартою, що згадується в пункті 1, охоплює всі форми позбавлення або обмеження особистої свободи депутата чи сенатора з боку силових структур. Про затримання депутата або сенатора, згаданих у пункті 1, слід негайно інформувати спікера Сейму або маршалка Сенату. На прохання спікера Сейму або маршалка Сенату вони повинні бути негайно звільнені”⁵⁹.

Основним обмеженням імунітету є можливість затримання депутата на місці скоєння тяжкого злочину. Прикладом цього є така справа.

У жовтні 2007 року під час отримання хабара в місті Познань працівниками Центрального антикорупційного агентства була затримана депутат від партії “Громадянська платформа” Беата Савіцька. Затримання було результатом операції під прикриттям Центрального антикорупційного агентства, агент цієї служби запропонував хабара за допомогу в отриманні державного тендера на нерухомість. Депутата було позбавлено імунітету, її затримали, але суд не дав дозволу на арешт.

Щодо можливості затримання депутата на місці злочину польські юристи та інститути з питань права посилаються на рішення Конституційного Трибуналу від 28 січня 1991 року, яке було винесено ще на підставі Конституції Польщі 1989 року, але не втратило своєї чинності до сьогодні. Конституційний Трибунал визнав переконливим погляд, що у випадку затримання депутата на місці злочину, де характер злочину або інші обставини не вказують на те, що є підстави побоюватися втечі підозрюваного, депутат або сенатор може бути затриманий, і орган, що проводив затримання, негайно повідомляє про цей факт Сейму або Сенат. У цьому випадку ми маємо справу із ситуацією вищої необхідності, про що йдеться в положеннях Кримінального кодексу. Таке розуміння депутатської недоторканності, на думку Конституційного Суду Польщі, не виключає ефективний правовий захист від можливої незаконної поведінки депутатів. У разі конфлікту інтересів, що охороняються законом (наприклад, недоторканність депутатів і правовий лад Польської Республіки), вирішальне значення має вартість цих інтересів. Як зазначив Конституційний Суд Польщі, депутатська недоторканність, а також парламентський імунітет призначені тільки для забезпечення спроможності виконання мандата депутата, і вони не можуть гарантувати безкарність депутатів

⁵⁹ Ustawa o wykonaniu mandatu posła i senatora // Сайт Sejm RP. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/mandat/mandat.htm>.

у випадку, коли має місце поведінка, що суперечить закону. Однак законність обмеження депутатської недоторканності не може бути виправдана тільки формальними повноваженнями органу, що обмежує імунітет (наприклад, поліції). Необхідно, щоб це обмеження було виправданим іменем вищої необхідності або самооборони⁶⁰.

Отже, рішення Конституційного Трибуналу стверджує вищість правового ладу Польської Республіки, який полягає в захисті законних інтересів громадян над привілеями, що слугують інтересам незалежності однієї з конституційних інституцій.

Це рішення мало також інші правові наслідки. Зокрема, у грудні 2005 року було випущено нові інструкції для співробітників поліції. Вони визначають обов'язки співробітника поліції, який зупинив особу, захищену внутрішнім імунітетом (депутатів, суддів і прокурорів), щодо якої є обґрунтовані підозри в управлінні автомобілем під впливом алкоголю. Поліція має право затримати таку особу, щоб провести відповідні тести.

У разі відмови пройти таку експертизу можна буде використовувати засоби прямого примусу. При цьому про факт затримання в обов'язковому порядку інформується маршалок Сейму або Сенату. Правова основа для зміни інструкції міститься в рішенні Конституційного Суду Польщі від 28 січня 1991 року.

Депутат у період дії мандата не може бути притягнений до кримінальної відповідальності без згоди Сейму або Сенату (стаття 7 Закону Польщі “Про виконання мандата депутата і сенатора”). Згідно з положенням цього закону з дня виборів до закінчення мандата депутата і сенатори не можуть бути притягнуті до відповідальності без згоди Сейму або Сенату. Ця заборона належить до діянь, вчинених до закінчення терміну мандата, включаючи акти, видані до виборів і оголошення результатів, і, водночас, не застосовується в кримінальних справах, порушених до дати оголошення виборів, щодо особи, яка була обрана народним депутатом чи сенатором. Таким чином, імунітет не поширюється на кримінальні справи, порушені до початку виборчої кампанії до парламенту. Разом із тим, якщо Сейм відмовиться дати згоду на порушення кримінальної справи проти чинного депутата, кримінальну справу проти нього має бути призупинено і поновлено після завершення каденції. При цьому період, коли справу було припинено через депутатський імунітет, не зараховується до терміну позовної давності.

Порядок позбавлення імунітету визначається Законом Польщі “Про виконання мандата депутата та сенатора” (статті 7, 7b, 7c):

- притягнення до відповідальності за згодою Сейму або Сенату може наступити тільки за вчинки, зазначені у поданні. При-

⁶⁰ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, 28 січня 1991 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://konstytucja.e-prawnik.pl/orzeczenia-trybunalu-konstytucyjnego/orzeczeniek1390.html>.

- тягнення депутата або сенатора у зв'язку з іншими вчинками потребує окремої згоди Сейму або Сенату (пункт 4 статті 7);
- запит на притягнення депутата чи сенатора до кримінальної відповідальності за обвинуваченням у скоєнні посадового злочину здійснюється через Генерального прокурора (пункт 1 статті 7);
 - запит дозволу на притягнення депутата чи сенатора до кримінальної відповідальності за обвинуваченням у скоєнні кримінального злочину здійснюється приватним обвинувачем, після того як складене подання до суду (пункт 2 статті 7 б);
 - подання, згадане в пункті 2, підготовлене і підписане адвокатом або юридичним радником, за винятком заяв, що подаються у власних справах з боку суддів, прокурорів, адвокатів, юридичних радників, нотаріусів та професорів і доцентів юридичної науки (пункт 3 статті 7 б);
 - запит дозволу притягнути депутата чи сенатора до кримінальної відповідальності подається спікеру Сейму або спікеру Сенату, який направляє запит до органу, який має компетенцію розглядати запит на основі положень Сейму або Сенату, інформуючи водночас депутата або сенатора, якого стосується подання, про його зміст (пункт 1 статті 7с);
 - орган, уповноважений розглядати заяву, згадану в пункті 1, інформує депутата чи сенатора, якого вона стосується, про дату висунення вимоги (пункт 2 статті 7с);
 - на прохання органу, уповноваженого розглядати заявки, згадані в пункті 1, суд або відповідний орган, який порушив справу проти депутата чи сенатора, надає йому матеріали справи (пункт 3 статті 7с);
 - депутат чи сенатор, якого стосується справа, представляє компетентному органу для розгляду подання, згадане в пункті 1, пояснення і свої власні висновки з цього питання в письмовій або усній формі (пункт 4 статті 7с);
 - після розгляду питання компетентним органом, згаданим у пункті 1, він ухвалює рішення з пропозицією прийняти або відхилити подання (пункт 5 статті 7с);
 - Сейм або Сенат дозволяє притягнути депутата чи сенатора до кримінальної відповідальності в резолюції, прийнятій абсолютною більшістю голосів від статутного числа депутатів або senatorів. Нездатність отримати необхідну більшість голосів означає, що приймається рішення про незгоду на притягнення депутата чи сенатора до кримінальної відповідальності (пункт 6 статті 7с).

Компетентним органом у справі про позбавлення депутатського імунітету виступає парламентський Комітет у справах регламенту та депутатів. При розгляді питання про надання дозволу на притягнення депутата до відповідальності комітет насамперед досліджує, чи належить оскаржувана дія до “виконання мандата депутата” або “іншої діяльності, нерозривно пов'язаної із здійсненням мандата”.

Коли йдеться про затримання на місці злочину, тобто обмеження недоторканності, це робиться у зв'язку з тим, що в колізії між інтересами депутата, до яких належить недоторканність, і правопорядком Республіки Польща останній визнається вищим. При цьому імунітет на порушується.

Іншим важливим моментом є те, що право звернутися до Сейму із поданням про позбавлення депутатського імунітету мають не лише представники органів державної влади, зокрема прокурори чи судді, а й приватні особи, своїми силами (якщо вони мають належну юридичну кваліфікацію) або через їхніх адвокатів чи повірених.

Рішення про позбавлення імунітету приймається на засіданні Сейму, на відміну від Франції, де, як було зазначено вище, цим займається у закритому режимі керівний орган Національних Зборів – Бюро.

Прикладом застосування цих норм є такі справи.

У 2007 році був позбавлений імунітету Анджей Леппер, лідер “Самооборони”. Приводом для цього стали порушені кримінальні справи зі звинуваченням у наклепі і з приводу захисту гідності за позовом Збігнева Коморовського та Анети Кравчик.

У березні 2007 році Ярослав Качинський, лідер партії “Право і справедливість”, який обіймав на той час посаду прем'єр-міністра, виступав за обмеження депутатської недоторканності. Приводом стало відхилення Сеймом позову прокуратури про позбавлення імунітету депутата від Союзу демократичної лівиці (SLD) Малгожати Островської у зв'язку з порушеною проти неї краківською прокуратурою кримінальною справою зі звинуваченням в отриманні хабара від одного з нафтових дилерів. “За” проголосували 179 депутатів при необхідних 231. У червні 2009 року сам Качинський зрікся імунітету, щоб уможливити розгляд справи із звинуваченням у наклепі, яку було порушено за позовом Януша Качмарека, колишнього міністра внутрішніх справ і адміністрації. Слід зазначити, що відмова від імунітету є досить частою у практиці Сейму.

3.2. Інші привілеї депутатів нижньої палати, зумовлені мандатом

Депутати Сейму отримують таке матеріальне утримання (станом на 2007 рік):

- зарплата 10 тисяч злотих на місяць;
- 10 тисяч злотих на місяць на утримання парламентського офісу (з 2008 року – 12 650 злотих);
- понад 9 тисяч злотих на рік на покриття витрат для готелів;
- 2 тисячі злотих на місяць на оплату оренди квартири в місті, де працює парламент (м. Варшава);

- 29 тисяч злотих вихідної допомоги, якщо депутат не потрапляє до наступної каденції;
- безкоштовний проїзд потягом, автобусом, літаком, міським транспортом, у тому числі на таксі;
- 2 тисячі злотих на рік на приватну кореспонденцію;
- депутати можуть брати участь у поїздках до популярних туристичних країн; користуватися дешевими путівками до свят і позиками, спеціальним медичним обслуговуванням;
- річна вартість обслуговування Сейму становить більше 350 млн злотих⁶¹.

Іншим видом матеріального забезпечення депутатів польського Сейму є “депутатська дієта”, що надається відповідно до статті 42 Закону Польщі “Про виконання мандата депутат і сенатора” (від латинського “дієта” – день дороги) на відшкодування витрат, понесених у зв’язку з виконанням мандата депутата або сенатора. Виплачується з державного бюджету, суми повинні спільно визначити президія Сейму і Сенату. Не обкладається податком і надається на термін каденції.

Маршалки можуть скоротити “дієту” депутатів на 1/30 за кожен день відсутності без поважної причини депутата (сенатора) на засіданні Сейму, Сенату або комісії, або якщо він не брав участі в день більше, ніж у п’ятій частині голосувань, або якщо кількість відсутності без поважної причини на засіданні комітету перевищила 1/5 від їх кількості.

У разі надання відпусток депутатам тривалістю більше 14 днів виплата “дієти” депутатам призупиняється. “Дієта” становить 25% від зарплати. Депутати, делеговані з парламенту до інших країн, мають право на збільшення “дієти” на 75%. У Сеймі V каденції вона становить приблизно 2,5 тисяч злотих на місяць.

Депутати поділяються на професійних і непрофесійних. Професійні (їх абсолютна більшість) – ті, що відмовилися від доходів на попередньому місці праці. Вони отримують і зарплату, і “дієту”. Непрофесійні – ті, хто довели, що можуть поєднувати депутатську та іншу професійну діяльність і не відмовилися від доходів на попередньому місці праці. Вони отримують лише “дієту”. За кожним професійним депутатом зберігається його робоче місце. Депутати Сейму також користуються дипломатичним паспортом.

⁶¹ *Sadowski A.* Przywileje parlamentarzystów są zbyt duże, 6 листопада 2007 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20071106/ludzieiopinie/71105030>.

3.3. Висновки

Польська система парламентських привілеїв ґрунтується на французькій моделі, тому переважно наслідує її основні риси. Індемнітет має абсолютний характер і обмежується безпосереднім виконанням мандата у стінах парламенту. Щодо особистого імунітету, то, по-перше, депутата може бути піддано затриманню на місці скоєння злочину і в момент скоєння злочину. По-друге, слідство, розпочате щодо депутатів (якщо справу було порушено до виборів до парламенту), може тривати аж до рішення суду, тому що в цьому випадку імунітет не діє. Однак, на відміну від Франції, проти депутата у період каденції не можна порушити кримінальну справу без згоди парламенту. Більше того, імунітет охоплює також період виборчої кампанії. Водночас, депутат може відмовитися від імунітету сам. Рішення про позбавлення імунітету приймається Сеймом після розгляду подання відповідним комітетом. Отже, польська практика парламентських привілеїв, імплементуючи основні положення французької, дещо розширює сферу особистого імунітету депутатів.

III. Україна: Верховна Рада

1.1. Становлення системи прав та імунітетів депутатів в Україні

Права парламенту і депутатів парламенту. Український парламент, як і всі європейські парламенти, користується низкою прав, здатних забезпечити його незалежну та ефективну діяльність. Розглянемо основні з них.

• **Право парламенту самостійно регламентувати свою внутрішню діяльність**, встановлювати порядок роботи Верховної Ради, її органів та посадових осіб, порядок підготовки і проведення сесій Верховної Ради, її засідань, формування державних органів, встановлювати законодавчу процедуру, процедуру розгляду інших питань, віднесених до її повноважень, та порядок здійснення контрольних функцій Верховної Ради. Звісно, що такий порядок має відповідати нормам Конституції України, яка, зокрема, визначає виборчі процедури й місце самого парламенту у системі народовладдя.

Конституційний Суд України (далі – КСУ) неодноразово підтверджував право парламенту самостійно упорядковувати свою діяльність і вказував на його конституційний обов'язок привести регламент до належного юридичного рівня – рівня закону, що після декількох спроб було зроблено аж у 2010 році, навздогін усім документам, що встановлюють параметри політичної системи.

Основними документами, які визначають права парламенту як колективного інституту, є Конституція України, закони “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року⁶², “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року⁶³, “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 року⁶⁴, Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України від 22 травня 2006 року⁶⁵, Положення про помічника-консультанта народного депутата України від 13 жов-

⁶² Закон “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12&p=1292593068584636>.

⁶³ Закон “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>.

⁶⁴ Закон “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=116%2F95-%E2%F0>.

⁶⁵ Розпорядження голови Верховної Ради “Про затвердження Положення про порядок роботи з проектами законів, постанов, інших актів Верховної Ради України” від 22 травня 2006 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=428%2F06-%F0%E3>.

тя 1995 року⁶⁶, Загальні правила поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року та нові — від 4 серпня 2010 року⁶⁷, Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України від 25 травня 2006 року⁶⁸, Положення про Апарат Верховної Ради України від 31 травня 2000 року⁶⁹.

Закон України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 15 січня 2009 року у вересні того ж року КСУ визнав неконституційним “з підстав порушення ним встановленої Основним Законом процедури набрання чинності”⁷⁰. У грудні 2009 року було прийнято за основу проект нового закону, який має визначити правовий статус і порядок діяльності комісій з розслідування, що утворюються парламентом. По сьогодні вони утворювалися і діяли відповідно до статті 89 Конституції, однак оскільки їх діяльність не була регламентована процедурами рівня закону, вона часто була політично мотивованою і використовувалась в цілях політичної боротьби.

• **Заборона усім органам влади, включаючи судову, втручатися в діяльність парламенту.** Така заборона діє і стосовно депутатів парламенту. Рішенням КСУ від 19 травня 1999 року було ухвалено, що “народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ”⁷¹. Але у відносинах між представниками парламенту і судової влади виникають суперечності, які не завжди врегульовуються на підставі правових норм. Відомим став конфлікт

⁶⁶ Постанова Верховної Ради “Про затвердження Положення про помічника-консультанта народного депутата України” від 13 жовтня 1995 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=379%2F95-%E2%F0>.

⁶⁷ Наказ Державної служби “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” від 4 серпня 2010 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1089-10>.

⁶⁸ Розпорядження голови Верховної Ради “Про затвердження Положення про порядок роботи з документами у Верховній Раді України” від 25 травня 2006 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=448%2F06-%F0%E3>.

⁶⁹ Розпорядження голови Верховної Ради “Про затвердження Положення про Апарат Верховної Ради України” від 31 травня 2000 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=459%2F00-%F0%E3>.

⁷⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про тимчасові слідчі комісії, спеціальну тимчасову слідчу комісію і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України” від 10 вересня 2009 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v020p710-09>.

⁷¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити народних депутатів України) від 19 травня 1999 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-99>.

у жовтні 2008 року між депутатами, представниками Служби безпеки України, Управління державної охорони, підрозділу “Грифон” Міністерства внутрішніх справ (на який покладено функцію з охорони судів) і суддями Адміністративного апеляційного суду Києва. Власне, конфлікт відбувався між представниками різних політичних сил – Блоком Юлії Тимошенко та “Нашою Україною”, але до нього з різнобічними інтересами були залучені ті органи виконавчої влади та правопорядку, які на той момент адміністративно підпорядковувалися або прем’єр-міністру, або президенту країни. Безпосереднім предметом сутички стало намагання депутатів, які прагнули скористатися своєю недоторканністю, перешкодити розглядові скарги Секретаріату Президента про скасування Окружним адміністративним судом Києва дії указу глави держави про проведення позачергових парламентських виборів у 2008 році. У цьому конфлікті було піддано випробуванню інститут імунітету суддів, щодо яких було застосовано і фізичне насильство з боку депутатів, і адміністративний тиск з боку керівництва держави. Попри те, що втручання в діяльність судів тлумачиться як злочин (стаття 376 Кримінального кодексу України), тим не менш, щодо зазначеної ситуації (як і в подібних непоодиноких випадках) офіційних правових висновків зроблено не було.

- **Широке коло прав депутата парламенту** у відносинах з органами державної влади, місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями, об’єднаннями громадян України та іноземних держав, ЗМІ, трудовими та соціальними гарантіями. Ці права, що не є вичерпними, викладені у Конституції та Законі України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року.

- **Право невідкладного прийому.** З питань депутатської діяльності член парламенту має право бути невідкладно прийнятим керівниками та іншими посадовими особами розташованих на території України органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, громадських організацій і політичних партій.

Рішенням від 10 квітня 2003 року КСУ встановив, що лише Президент України не зобов’язаний проводити невідкладний, тобто “такий, що здійснюється раніше прийому інших посадових осіб та громадян відповідно до попередньо погоджених часу і місця”, прийом народного депутата України⁷².

Згідно із законом про статус народного депутата України депутат може безперешкодно відвідувати органи державної влади та орга-

⁷² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v007p710-03>.

ни місцевого самоврядування, має безперешкодний доступ на всі підприємства, в установи та організації, розташовані на території України, незалежно від їх підпорядкування, форм власності, режиму секретності. Цим передбачено заборону вимоги про пред'явлення чи оформлення інших документів, а також огляду та перевірки речей депутата. Однак у тому самому рішенні КСУ зазначив, що якщо на окремі об'єкти законом встановлено спеціальний режим доступу, зокрема необхідні інші документи, ніж посвідчення народного депутата чи їх оформлення, особистий огляд, огляд та перевірка речей відвідувача, то вони можуть здійснюватися.

Депутат відповідно до закону про статус народного депутата України має право “порушувати у Верховній Раді України або її органах питання про необхідність проведення перевірок додержання законів органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та об'єднаннями громадян, розташованими на території України, чи їх посадовими особами, про проведення розслідувань з питань, що становлять суспільний інтерес, та брати участь у таких розслідуваннях в порядку, встановленому законом”⁷³.

Народний депутат має право звертатися до відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ та організацій з вимогою припинити порушення законності. У цій нормі відображено розуміння статусу депутата як особи, що має виключні права. Тим не менш, його “законні розпорядження” тлумачаться законодавством України як пряме керівництво, і непідпорядкування таким розпорядженням з боку службових осіб розглядається як злочин. За статтею 351 Кримінального кодексу України “невиконання службовою особою законних вимог народного депутата України, депутата місцевої ради, створення штучних перешкод у їх роботі, надання їм завідомо неправдивої інформації – караються штрафом від ста до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років. Невиконання службовою особою законних вимог комітетів Верховної Ради України чи тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, створення штучних перешкод у їх роботі, надання недостовірної інформації – караються штрафом від п'ятисот до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п'яти років, або позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років”⁷⁴. Звісно, і сама по собі тисяча неоподатковуваних мінімумів (тобто 17 000 грн або

⁷³ Закон “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12&p=1292593068584636>.

⁷⁴ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2341-14&p=1300299954615990>.

приблизно 2150 доларів) і дві тисячі неоподатковуваних мінімумів (тобто 34 000 грн чи 4300 доларів) штрафу є значною сумою для службової особи, не кажучи про позбавлення волі. Але коли створення штучних перешкод у роботі депутатів чи надання їм завідомо неправдивої інформації є дійсно незаконними, то питання стосовно того, які ще розпорядження будь-кому може віддавати депутат, залишається нез'ясованим і суперечить Конституції та правовій позиції КСУ. Адже конституційна функція депутата національного парламенту — ухвалення законів, також він може використовувати систему **звернень** до відповідних посадових осіб правоохоронних органів чи органів виконавчої влади, що здійснюють державний контроль у відповідній галузі, а ті “зобов’язані негайно вжити заходів щодо усунення порушення й за необхідності — притягнути винних до відповідальності з наступним інформуванням про це народного депутата”. За результатами розгляду звернень у визначених Регламентом випадках приймається постанова парламенту. Можна використовувати також інструменти **запитів** для отримання інформації, а також передбачені Конституцією **засоби політичного впливу** на керівників структур, що, за Конституцією, формуються у політичний спосіб. У ряді випадків за наслідками звітування посадових осіб їм може бути висловлено вотум недовіри, що тягне за собою їх відставку. Це стосується Генерального Прокурора України, Кабінету Міністрів України.

Депутат має право брати участь у розгляді в органах державної влади і органах місцевого самоврядування пропозицій та вимог виборців.

- **Участь у роботі органів місцевого самоврядування.** Депутат парламенту може навіть брати участь у роботі сесій сільських, селищних, міських, районних у містах, районних і обласних рад та засіданнях їх органів з правом дорадчого голосу.

Якщо депутат розглядає пропозиції, заяви і скарги, які надійшли на його ім’я, чи приймає громадян, він може залучати до цього керівників органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, і такі керівники зобов’язані бути присутніми на прийомі народного депутата особисто або уповноважити на це замість себе іншу посадову особу за погодженням з народним депутатом.

- **Доступ до інформації.** Депутат користується правом одержати будь-яку інформацію з питань, пов’язаних із здійсненням ним депутатських повноважень, від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб.

У 2003 році було зроблено пояснення щодо процесу поширення такого права депутата на доступ до інформації, що становить банківську таємницю. Конституційний Суд ухвалив рішення, в якому зазначив, що запит народного депутата про надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також про здійснення наглядових дій та застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України (далі — НБУ),

здійснюється на сесії Верховної Ради і адресується голові НБУ. Керівник НБУ, розглядаючи запит, має діяти з додержанням вимог законів України “Про Національний банк України”, “Про банки і банківську діяльність” і зобов’язаний повідомити народного депутата України про результати розгляду, тобто дати офіційну відповідь. Саме це право депутата виникає лише у зв’язку з депутатською діяльністю.

Право звернутись до НБУ або його посадових осіб з приводу надання інформації, яка становить банківську таємницю, а також здійснення наглядових дій, застосування заходів впливу до банків та осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ, має також комітет Верховної Ради України, якщо це пов’язано із законопроектною роботою, підготовкою і попереднім розглядом питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України⁷⁵.

• **Зустрічі з виборцями.** Також депутат має право зустрічатися з виборцями, колективами підприємств, установ та організацій, об’єднаннями громадян, у чому йому повинні невідкладно сприяти їх керівники. На практиці це положення закону з різних причин не завжди дотримується.

• **Запит.** Відповідно до статті 86 Конституції України “народний депутат України має право на сесії Верховної Ради України звернутися із запитом до органів Верховної Ради України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності. Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій зобов’язані повідомити народного депутата України про результати розгляду його запиту.

У відносинах з Президентом країни процедура направлення запиту відрізняється від тієї, що застосовується у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Як визначив КСУ у 2003 році⁷⁶, направлення запиту депутата України, з яким він на сесії Верховної Ради України звертається до органів Верховної Ради

⁷⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Національного банку України про офіційне тлумачення положень статті 86, частини другої статті 89 Конституції України, частини другої статті 15, частини першої статті 16 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про звернення народних депутатів України до Національного банку України) від 5 березня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v005p710-03>.

⁷⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про направлення запиту до Президента України) від 14 жовтня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v016p710-03>.

України, до Кабінету Міністрів України, до керівників інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності, не потребує прийняття рішення Верховною Радою України. Рішення про направлення запиту до Президента України приймається Верховною Радою України більшістю від її конституційного складу.

З 1999 року поширення права на запит поступово переглядалося з тим, щоб формально забезпечити судову і правоохоронну систему від імовірного зловживання з боку депутатів парламенту. Як вже зазначалося вище, “народний депутат України не має права звертатися з вимогами чи пропозиціями до судів, до голів судів та до суддів стосовно конкретних судових справ”⁷⁷.

Відповідно до того ж рішення КСУ від 19 травня 1999 року депутати перестали давати доручення органам Служби безпеки України, і СБУ самостійно вирішувала, чи починати оперативно-розшукові дії: “Вимога чи пропозиція народного депутата України до керівників органів Служби безпеки не може бути дорученням щодо перевірки будь-якої інформації про окремих громадян. За відсутності у вимозі чи пропозиції народного депутата України достатньої інформації про злочин така вимога чи пропозиція не може бути підставою для прийняття рішення про проведення оперативно-розшукових заходів. У разі надходження до органів Служби безпеки вимоги чи пропозиції народного депутата України, пов’язаної з необхідністю проведення оперативно-розшукових заходів, керівники цих органів мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Законом України “Про Службу безпеки України і Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність”.

Через рік було вжито правових заходів для того, щоб не допустити вплив у будь-якій формі на прокурора чи слідчого з метою перешкодити виконанню ними службових обов’язків. З 2000 року народним депутатам України було відмовлено у праві “звертатися до органів прокуратури і прокурорів з вимогами, пропозиціями чи вказівками у конкретних справах з питань підтримання державного обвинувачення в суді, представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також до слідчих прокуратури з питань досудо-

⁷⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та Служби безпеки України щодо офіційного тлумачення статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити народних депутатів України) від 19 травня 1999 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-99>.

вого слідства у конкретних кримінальних справах”⁷⁸. Якщо ж “пропозиції, вказівки і вимоги” депутатів будуть надходити, “прокурори і слідчі прокуратури мають діяти з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України, Цивільним процесуальним кодексом України, Арбітражним процесуальним кодексом України та Законом України “Про прокуратуру”.

До переліку визначених КСУ відповідно до Конституції посадових осіб, щодо яких депутат не має права звертатися з вимогами і пропозиціями з питань проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах, увійшли також керівники відповідних органів, слідчі і посадові особи, що здійснюють функції дізнання. Судом вирішено, що у разі надходження до них звернень народного депутата України з питань, які стосуються проведення дізнання та досудового слідства у конкретних кримінальних справах, вони не пов’язані обов’язком розглядати їх у порядку розгляду запитів і звернень і не несуть відповідальності за невиконання викладених у них вимог та пропозицій. Вказані посадові особи мають діяти виключно з дотриманням вимог, передбачених Кримінально-процесуальним кодексом України⁷⁹.

Депутати можуть користуватися багатьма іншими правами, безпосередньо не пов’язаними із законопроектною діяльністю, але необхідними для парламентського представництва, — доступом до державних ЗМІ, підтримувати міжнародні зв’язки через парламентські та партійні групи, проводити агітацію власних позицій та ін.

1.2. Імунітет

Законодавче регулювання прав (також привілеїв) та імунітетів депутатів в Україні починається безпосередньо після набуття державної незалежності й відбувається у руслі розвитку декларативних положень законодавства радянського періоду, якими гарантувався особливий статус народного депутата і особливі процедури, пов’язані з несенням ним юридичної відповідальності.

⁷⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України та статей 12, 19 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити народних депутатів України до прокуратури) від 11 квітня 2000 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-00>.

⁷⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 86 Конституції України, а також частини другої статті 15 та частини першої статті 16 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про запити і звернення народних депутатів України до органів дізнання і досудового слідства) від 20 березня 2002 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-02>.

У 1992 році *Конституцію УРСР від 1978 року*, в якій містилася загальна норма про необхідність надання згоди парламентом для притягнення депутата до кримінальної відповідальності (“народний депутат Української РСР не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, без згоди Верховної Ради Української РСР, а в період між її сесіями – без згоди Президії Верховної Ради Української РСР”⁸⁰), доповнили положенням про те, що “недоторканність депутатів, а також інші гарантії депутатської діяльності встановлюються законодавством України”⁸¹. Це означало, що жодні рішення інших органів влади різного рівня не можуть встановлювати гарантії діяльності депутатів, окрім них самих (парламенту), на рівні закону відповідно до Конституції.

Отже, основні параметри статусу депутатів парламенту були уточнені на законодавчому рівні. Законом “*Про статус народного депутата України*” від 1992 року⁸² у статті 27 *вперше передбачено строки дії депутатської недоторканності* – “народному депутату гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень”. Законом також визначено *сторону, що має оцінити пропозицію держави щодо притягнення депутата до кримінальної відповідальності, його затримання чи арешту*. Такою стороною є сам орган, в якому працює депутат, – *парламент*. “Народний депутат не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований”. Лише у тому випадку, коли Верховна Рада надала згоду на притягнення депутата до кримінальної відповідальності, стають можливими “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. Та й ці дії здійснюються у тому разі, “якщо іншими способами одержати інформацію неможливо”. Отже, *парламент отримав виключне право ухвалювати рішення у ситуаціях, коли може бути обмежено його суверенітет, у тому числі й щодо його членів*.

⁸⁰ Закон України “Про зміни і доповнення Конституції (Основного Закону) Української РСР” від 27 жовтня 1989 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=8303-11>.

⁸¹ Закон України “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України” від 19 червня 1992 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2480-12>.

⁸² Закон України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12&p=1292593068584636>.

У 1992 році вперше у законодавстві України визначено період дії депутатської недоторканності – на весь строк здійснення депутатських повноважень – та сторону, що має погодитись із пропозицією держави щодо притягнення депутата до кримінальної відповідальності, його затримання чи арешту. Такою стороною стає парламент.

Законом “Про статус народного депутата України” від 1992 року заявлено про необхідність наявності особливої процедури порядку притягнення народного депутата до відповідальності. Опис цієї процедури містить закон “Про регламент Верховної Ради України”.

*Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України*⁸³, що діяв з 8 червня 1995 року до 28 червня 1996 року, містив положення переважно про поділ влади між главою держави й головою парламенту і не передбачав жодних спеціальних норм, які б регулювали процедурні аспекти статусу депутатів, посилаючись з цього питання на закон “Про статус народного депутата України” від 1992 року.

У 1996 році гарантії імунітету від кримінального переслідування та індемнітету для депутатів Верховної Ради, що містилися в законі “Про статус народного депутата України”, були підтверджені у новій Конституції України: “Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”⁸⁴.

Варто зауважити, що Конституція України 1996 року, на відміну від Основного Закону держави 1978 року, вже не містила положення про те, що депутат не може бути “підданий заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, без згоди Верховної Ради Української РСР, а в період між її сесіями – без згоди Президії Верховної Ради Української РСР”. Зрозуміло, що особливість полягає не в тому, що припинила своє існування Українська РСР та, відповідно, органи її держави, а в тому, що Конституція

⁸³ Конституційний Договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1%E2%80%A22F95-%E2%80%A0&p=1297351880034483>.

⁸⁴ Стаття 80 Конституції України в редакції від 28 червня 1996 року // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%80%A22F96-%E2%80%A0&p=1292593068584636>.

України не перешкоджає порушенню кримінальної справи проти депутата чи несенню ним адміністративної відповідальності. Інша річ, що органи правопорядку, як правило, прагнуть уникнути порушення таких справ, як, власне, і справ, в яких фігурують будь-які високопосадовці, та виявляють активність переважно за нав'язаною політичною мотивацією.

Історія українського парламентаризму не багата на випадки, коли б депутат парламенту поніс адміністративну відповідальність за свої дії, хоча прикладів адміністративних правопорушень, які жодною мірою не пов'язані з виконанням депутатом своїх обов'язків і в яких утискаються інтереси інших громадян, достатньо.

Конституційний рівень гарантій для ефективної діяльності депутата парламенту не переглядався, зберігається з 1996 року і є основою для тлумачень обсягу мандата в рішеннях КСУ.

1.3. Інститути імунітету та індемнітету депутатів парламенту у рішеннях Конституційного Суду України

Безпосередньо питання обсягу імунітету та супутні процедури були витлумачені КСУ у чотирьох рішеннях та ряді висновків щодо законопроектних пропозицій про внесення змін до Конституції України відповідно до процедури внесення таких змін.

Перше рішення – у справі про вибори народних депутатів України від 26 лютого 1998 року⁸⁵, друге – у справі про депутатську недоторканність від 27 жовтня 1999 року⁸⁶, третє – від 10 квітня 2003 року у справі про гарантії діяльності народного депутата України⁸⁷, четверте – у справі про гарантії депутатської недоторканності⁸⁸ від 26 червня 2003 року.

⁸⁵ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824>.

⁸⁶ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v009p710-99>.

⁸⁷ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10 квітня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v007p710-03>.

⁸⁸ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата Укра-

Розглянемо їх у контексті проблем, які порушувалися і були витлумачені КСУ відповідно до норм Конституції від 28 червня 1996 року.

У рішенні від 27 жовтня 1999 року у справі про депутатську недоторканність КСУ задекларував **вихідну позицію у розумінні недоторканності як публічно-правового інституту** і вказав на її “цільове призначення” – “забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер”.

Принципове розуміння недоторканності як складової статусу депутата парламенту, а не суб’єктивного права окремого індивіда, варто вважати продуктивним не лише у цьому, першому, рішенні, що заклало підходи до конституційного тлумачення системи імунітету та індемнітету депутатів, а й перспективним у ході подальшого її перегляду. Згодом рішенням від 26 червня 2003 року КСУ депутатську недоторканність було визначено як елемент статусу народного депутата України, що є “конституційною гарантією безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх повноважень і передбачає звільнення його від юридичної відповідальності у визначених Конституцією України випадках та особливий порядок притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності, його затримання, арешту, а також застосування інших заходів, пов’язаних з обмеженням його особистих прав і свобод”⁸⁹. Як видно, не йшлося про те, що депутата парламенту загалом недопустимо затримувати чи арештовувати або притягати до кримінальної відповідальності. Наголошувалося на необхідності особливого порядку здійснення такого роду заходів.

У 1999 році КСУ визначив, що відповідно до чинного Кримінально-процесуального кодексу України згода Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності має бути одержана до пред’явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину, оскільки момент пред’явлення особі обвинувачення у вчиненні злочину є стадією кримінального переслідування у ході процесу притягнення до кримінальної відповідальності. А сама кримінальна відповідальність настає тоді, коли обвинувальний вирок суду набирає чинності.

іни” та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26 червня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-03>.

⁸⁹ Там само.

Депутату національного парламенту не може бути пред'явлено звинувачення у вчиненні злочину поза згодою Верховної Ради на притягнення депутата до кримінальної відповідальності.

Рішення КСУ від 27 жовтня 1999 року

За рішенням КСУ від 27 жовтня 1999 року “у разі пред'явлення громадянину України обвинувачення у вчиненні злочину та/або його арешту до обрання народним депутатом України подальше провадження у кримінальній справі стосовно такого депутата може бути продовжено за наявності згоди Верховної Ради України на його притягнення до кримінальної відповідальності та/або перебування під вартою”⁹⁰, що означає **припинення провадження у кримінальній справі щодо особи, обраної депутатом парламенту, в разі відсутності згоди Верховної Ради на продовження розслідування.**

Цим же рішенням КСУ також підтверджено, що депутатом Верховної Ради може бути обрана особа, щодо якої кримінальну справу порушено, але стосовно якої не набув чинності обвинувальний вирок суду. Такого роду відома ситуація щодо “особи, обраної депутатом парламенту”, мала місце у 1998 році, коли громадянин України Михайло Бродський вийшов із слідчого ізолятора, щойно було ухвалено рішення про набуття ним повноважень депутата Верховної Ради. Того ж року було скасовано запобіжний захід стосовно арештованого, потім звільненого під заставу громадянина Віктора Жердицького, якого обрали депутатом Верховної Ради.

Згода Верховної Ради України на притягнення народного депутата України до кримінальної відповідальності має бути одержана до пред'явлення йому обвинувачення у вчиненні злочину. Якщо згода Верховної Ради на продовження розслідування щодо депутата парламенту (особи, обраної депутатом) відсутня, провадження у такій кримінальній справі припиняється.

Рішення КСУ від 27 жовтня 1999 року

Однак уточнено, що **термін дії депутатської недоторканності** охоплює період з моменту визнання депутата обраним за рішенням відповідної виборчої комісії і до моменту припинення повноважень народного депутата України, який настає з початком першого засідання Верховної Ради нового скликання. Хоча звання народного депутата

⁹⁰ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27 жовтня 1999 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v009p710-99>.

зберігається за ним довічно (крім випадків, якщо депутат напише особисто заяву про складення депутатських повноважень; якщо щодо нього набере законної чинності обвинувальний вирок; якщо його у судовому порядку буде визнано недієздатним або безвісно відсутнім; якщо його громадянство буде припинено чи він виїде на постійне проживання за межі України), цей пункт дозволяє розглядати можливість провадження у кримінальній справі, порушеній до набуття мандата, адже привілей недоторканності пов'язаний не з титулом депутата, а із здійсненням особою парламентського представництва.

Рішення про термін дії недоторканності депутатів парламенту корелює з розглядом КСУ питання про **коло осіб, які користуються в Україні статусом недоторканності**. У 1998 році КСУ було підтверджено, що статус недоторканності поширюється лише на тих осіб, щодо яких він встановлений на конституційному рівні (у контексті нашого дослідження – на депутатів парламенту). Хоча статус недоторканності надавався кандидатам у депутати парламенту ще законом про вибори від 1993 року⁹¹, питання про їхній статус виникло у контексті виборчої кампанії, в якій формувався новий склад парламенту у циклі виборів 1998 року.

Розглядаючи положення закону “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 року⁹², згідно з яким кандидат у народні депутати України під час виборчої кампанії не може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, заарештований або підданий заходам адміністративного стягнення, які накладаються в судовому порядку, без згоди Центральної виборчої комісії (ці положення були визнані неконституційними і вилучені із законодавства), КСУ зазначив, що “таким положенням закону на кандидатів у народні депутати України, хоча і тимчасово, фактично поширюється недоторканність, гарантована Конституцією України для народних депутатів України, Президента України та суддів. Вирішуючи питання щодо недоторканності певних посадових осіб, необхідно виходити з того, що встановлення додаткових порівняно з недоторканністю особи гарантій недоторканності для окремих категорій державних посадових осіб має на меті створення належних умов для виконання покладених на них державою обов'язків та захист від незаконного втручання в їх діяльність. Недоторканність посадових осіб є гарантією більш високого рівня порівняно з недоторканністю, яка встановлюється для всіх осіб, що відповідає принципу рівності прав і свобод громадян та їх рівності перед законом (стаття 24 Конституції України). Якщо права і свободи людини і громадянина, а також гарантії цих прав і свобод

⁹¹ Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 18 листопада 1993 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3623-12>.

⁹² Закон України “Про вибори народних депутатів України” від 24 вересня 1997 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=541%2F97-%E2%F0>.

(у тому числі додаткові гарантії недоторканності особи) визначаються виключно законами України, то гарантії вищого рівня мають за логікою визначатися виключно Конституцією України, оскільки вони допускають винятки із загального принципу рівності прав і свобод громадян, їх рівності перед законом. Конституція України таких гарантій недоторканності для кандидатів у народні депутати України не передбачає, як і не надає Центральній виборчій комісії повноважень вирішувати будь-які питання, пов'язані з юридичною відповідальністю цих осіб”⁹³.

Отже, кандидати в депутати Верховної Ради не користуються тим же статусом недоторканності, що й депутати, через відсутність конституційних гарантій, адже такі мають бути зафіксовані на конституційному рівні. Тодішні спроби депутатів поширити такого роду гарантії на кандидатів у депутати були припинені, а зміни редакції Конституції від 8 грудня 2004 року не фіксували намагань розширити коло осіб, які можуть користуватися недоторканністю.

На кандидатів у депутати парламенту статус імунітету не поширюється.

Також за рішенням КСУ від 10 квітня 2003 року “народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов'язані із затриманням чи арештом народного депутата України”. Ця важлива позиція відкриває можливості для притягнення депутатів до адміністративної відповідальності (наприклад, за водіння автомобіля в нетверезому стані чи за заподіяну матеріальну шкоду). Однак органи правопорядку не квапляться з такими діями.

Рішенням від 26 червня 2003 року⁹⁴ КСУ встановив, що **затримання** як тимчасовий запобіжний кримінально-процесуальний і як адміністративно-процесуальний заходи, а також **арешт** (взяття під варту) як кримінально-процесуальний запобіжний захід і арешт як

⁹³ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про вибори народних депутатів України” (справа про вибори народних депутатів України) від 26 лютого 1998 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8824>.

⁹⁴ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26 червня 2003 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9489>.

адміністративне стягнення за вчинене правопорушення може бути застосоване до народного депутата України лише за згодою Верховної Ради України, на підставах та в порядку, встановлених Конституцією і законами України.

Цим рішенням суд відокремив акти згоди Верховної Ради на затримання чи арешт народного депутата України і акти згоди на притягнення цього народного депутата України до кримінальної відповідальності. Це означає, що стосовно кожного виду запобіжного заходу подається окреме подання і до парламенту потрібно звертатися спеціально з кожного із них – затримання окремо, арешту окремо і надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності (початком чого є пред'явлення звинувачення) окремо.

Подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата ініціюється органами досудового слідства. Подання щодо народного депутата повинно бути підтримано і внесено до Верховної Ради Генеральним Прокурором України.

Затримати народного депутата України без згоди Верховної Ради не дозволено навіть на місці злочину. Парламент України повинен дати згоду як на арешт, так і на затримання депутата органами правопорядку.

Рішення КСУ від 26 червня 2003 року

Безпосередньо процедура розгляду питань про згоду на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата унормована главою 35 Регламенту парламенту⁹⁵ (дія цієї глави поширюється також на суддів КСУ та суддів судів загальної юрисдикції).

Як зазначено в Регламенті Верховної Ради, подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата повинно бути вмотивованим і достатнім, містити конкретні факти і докази, що підтверджують факт вчинення зазначеною в поданні особою суспільно небезпечного діяння, передбаченого Кримінальним кодексом України. У поданні повинно міститися обґрунтування необхідності затримання чи арешту. Але Регламент надає право голові Верховної Ради повернути подання Генеральному Прокуророві, якщо він вирішить, що воно не відповідає цим вимогам.

Депутат, щодо якого внесено подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, має

⁹⁵ Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>.

право подати письмові пояснення до регламентного комітету. На це відводиться до п'яти днів. Комітет за дорученням Голови Верховної Ради упродовж 20 днів дає висновок щодо подання. Саме на комітет покладається складна місія – визначити “достатність, законність і обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні” і встановити “наявність відповідних скарг”. Комітет може витребувати в органів досудового слідства додаткові матеріали справи, заслухати пояснення осіб за клопотанням депутата, щодо якого внесено подання.

Для розгляду питання присутність депутата не є обов'язковою. У засіданнях комітету має право брати участь сторона, що внесла подання, – Генеральний Прокурор України чи виконуючий обов'язки Генерального Прокурора України.

Якщо комітет вважає, що доказів обґрунтування подання бракує, то зупиняє перевірку. Голова парламенту має право повернути подання разом із вмотивованим висновком комітету Генеральному Прокуророві України з пропозицією подати додаткові обґрунтування.

Регламент не вказує на подальшу процедуру, але за логікою здорового глузду комітет у разі отримання запитаних ним додаткових матеріалів мав би відновити процедуру надання висновку.

Після надання висновку регламентним комітетом парламент у строк не пізніше 7 днів на пленарному засіданні розглядає подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата. На ньому оголошується зміст подання і висновок регламентного комітету. У пленарному засіданні бере участь і має право виступити Генеральний Прокурор, який мусить відповісти на питання народних депутатів. Але Верховна Рада наділена правом розглядати питання без пояснень, якщо особа, стосовно якої внесено подання, відмовляється від них.

Згодом відбувається повне обговорення питання, яке потім ставиться на голосування. Рішення приймається відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради.

Рішення Верховної Ради про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт може бути переглянуто, якщо виявляться обставини, що не були відомі Верховній Раді під час розгляду відповідного подання.

Одним із недоліків зазначеної процедури слід вважати ключову роль Голови Верховної Ради у прийнятті рішень щодо зняття імунітету, тому що в ситуації, наприклад, коли подання написано на його ім'я, практично неможливо домогтися реалізації процедури безвідносно до того, яким був би її результат. Виходом із неї може бути лише переобрання голови парламенту. Ця регламентна ситуація аналогічна тій, коли міський голова має підписати документи з організації місцевого референдуму, на який винесене питання щодо недовіри мерові.

Приклади. За весь час свого існування Верховна Рада України ухвалила 4 рішення щодо надання згоди на кримінальне переслідування депутата. Ці аспекти ми не розглядатимемо детально, зазначимо лише, що в деяких випадках ці рішення були прийняті з порушеннями регламентної процедури.

15 листопада 1994 року парламент України прийняв постанову про позбавлення депутатської недоторканності виконуючого обов'язки Прем'єр-міністра України народного депутата Юхима Зв'ягільського⁹⁶. Але той виїхав до Ізраїлю. 12 лютого 1997 року Верховна Рада скасувала власну постанову і запропонувала Зв'ягільському “прибути в Україну для захисту своїх прав у питанні, порушеному Генпрокуратурою України”. Власне, вже у 1998 році у Генпрокуратури питань не виявилось. За словами Генпрокурора Михайла Потєбенка, “справа стосовно Зв'ягільського закрита за відсутністю складу злочину в тій частині, де вона стосується нинішнього народного депутата України”⁹⁷. Політик є депутатом українського парламенту усіх скликань (1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2007 роки).

Другою була справа, порушена проти Прем'єр-міністра України, народного депутата Павла Лазаренка. 17 лютого 1999 року парламент дав згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, але вже тоді, коли з ним спілкувались представники американської Феміди (не з його волі). Донині Лазаренко перебуває в ув'язненні в США. За даними преси, термін його ув'язнення закінчується у 2012 році.

У зв'язку з діяльністю П. Лазаренка 22 червня 2000 року було знято імунітет з народного депутата Миколи Агафонова, якому було пред'явлено звинувачення в розкраданні державного майна в особливо великих розмірах, приховуванні коштів⁹⁸; його було арештовано, згодом випущено під заставу. У 2002 році депутат помер, однак за його життя суд так і не відбувся.

2 листопада 2000 року український парламент учотверте дав згоду на притягнення до кримінальної відповідальності депутата Віктора Жердицького, який на той момент уже був арештований органами правопорядку міста Ганновер (ФРН) за підозрою у присвоєнні коштів, виділених німецькою стороною колишнім українським в'язням нацизму⁹⁹.

Була високою ймовірність заслуховування подання Генпрокуратури щодо депутата Віктора Лозінського, котрому пред'явлено звинувач-

⁹⁶ Стенограма засідання Верховної Ради 15 листопада 1994 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl2/BUL22/151194_31.htm.

⁹⁷ День. – 1998. – 29 жовтня.

⁹⁸ Стенограма засідання Верховної Ради 22 червня 2000 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL35/220600_70.htm.

⁹⁹ Стенограма засідання Верховної Ради 2 листопада 2000 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl3/BUL36/021100_28.htm.

чення в умисному вбивстві мешканця Кіровоградської області Валерія Олійника¹⁰⁰. Але Лозінський із політичних мотивів попросив про дострокове припинення депутатських повноважень, і 3 липня 2009 року парламент задовольнив його бажання¹⁰¹, після чого до 1 березня 2010 року экс-депутат перебував у міжнародному розшуку, поки не з'явився з повинною.

Прецеденти зняття імунітету були в Україні і в радянський період. У 1990 році недоторканності було позбавлено депутата Верховної Ради УРСР Степана Хмару, і той упродовж року перебував у СІЗО. Причому арештовано його було безпосередньо в залі засідань Верховної Ради 17 листопада. Депутата було звільнено після поразки Державного комітету з надзвичайного стану та оприлюднення Акта проголошення незалежності України у серпні 1991 року.

Питання обмеження повноважень народного депутата. Конституційним судом України в рішенні від 26 червня 2003 року визнано, що обмеження повноважень не можуть бути встановлені “діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, керівників підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та підпорядкування, громадян та їх об'єднань”¹⁰².

На практиці такі норми нерідко порушувалися представниками органів держави (тут ми не беремо до уваги випадки, коли депутатам було завдано побоїв чи якихось інших обмежень їхньої свободи у ході приватних відносин). Зокрема, розголосу набули ситуації з побиттям представниками правоохоронних органів народного депутата Валентини Семенюк під час покладання квітів до пам'ятника Тарасові Шевченку у березні 2001 року (але Верховна Рада не підтримала проект постанови про створення тимчасової слідчої комісії парламенту “по розслідуванню факту посягання на життя народного депутата України В. П. Семенюк”¹⁰³), а також — із застосуванням у жовтні 2002 року протиправних дій з боку співробітників Міністерства внутрішніх справ

¹⁰⁰ Новини УНІАН 28 березня 2011 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-428187.html>.

¹⁰¹ Стенограма засідання Верховної Ради 3 липня 2009 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/4session/STENOGR/03070904_98.htm.

¹⁰² Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України “Про статус народного депутата України” та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності). — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9489>.

¹⁰³ Проект постанови від 12 березня 2001 року “Про створення Тимчасової слідчої комісії по розслідуванню факту побиття народного депутата України В. П. Семенюк”. — [Електронний документ]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=7119&skl=4.

щодо депутата парламенту Володимира Сівковича. Тоді співробітники УБОЗ прагнули затримати бізнесмена, котрий їхав в автомобілі депутата, але застосували силу й щодо депутата парламенту (пояснення про цей випадок заступника міністра внутрішніх справ були заслухані на засіданні Верховної Ради¹⁰⁴). 8 грудня 2000 року співробітниками Бориспільської митниці було піддано обшуку багаж депутатів Сергія Головатого, Олександра Жира і Віктора Шишкіна, які займалися збором інформації у відомій справі журналіста Георгія Гонгадзе, хоча особистий огляд народного депутата, огляд та перевірка його речей забороняються (без згоди парламенту).

Законодавство (зокрема, закон “Про статус народного депутата України”) передбачає відповідальність за образу, перешкоджання виконанню депутатських повноважень, погрозу вбивством, насильством, знищенням чи пошкодженням майна, умисні тілесні ушкодження, нанесення побиттів чи вчинення інших насильницьких дій не лише щодо депутата, а також щодо його близьких родичів – батьків, дружини (чоловіка), дітей, рідних братів і сестер, дідів, бабів, онуків і щодо його помічників-консультантів у зв’язку з виконанням ним службових обов’язків.

Водночас депутати парламенту використовували широкий обсяг недоторканності, що включала не лише особисту недоторканність, а й недоторканність належного їм майна. Вони прагнуть використати надані Конституцією можливості “на повну”, незважаючи на те, чи пов’язана ситуація безпосередньо з парламентською діяльністю, чи з політичною. Так, зокрема, під час громадянських виступів на київському Майдані Незалежності у листопаді-грудні 2004 року депутати, які представляли контреліти і були організаторами й провідниками таких виступів, позначали намети, в яких жили протестувальники, як свою власність. На цій підставі такі намети оголошувалися “недоторканими” як для фізичних осіб, так і для представників органів державної влади. Преса містить матеріали про майстерність парламентарів: у 2010 році депутати офіційно повідомили київську владу, що акція на Майдані – не що інше, як зустріч виборців з народними депутатами. На всіх без винятку наметах, сцені і генераторах повісили таблички з написом “власність народного депутата”, тим самим спробувавши зробити їх недоторканими для працівників комунальних служб і МВС. “Якщо міліція спробує розігнати табір, то це буде незаконно, оскільки тут відбувається не мітинг, а зустріч виборців з народним депутатом, тобто на даний момент зі мною”, – розкрив тактику один із них¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Стенограма засідання Верховної Ради 18 жовтня 2002 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://static.rada.gov.ua/zakon/skl4/2session/STENOGR/18100202_20.htm.

¹⁰⁵ В свое довольствие. Митингующим на Майдане помогают киевские торговцы и народные депутаты // Коммерсантъ-Украина. – 2010. – 24 листопада.

Але якщо у ситуації Майдану 2004 року представники правоохоронних органів і спецслужб не стали захищати інтереси президента, який залишав посаду, і, враховуючи розмах акцій, не вдавалися до придушення із застосуванням сили протестів, що відбувалися за участі депутатів парламенту, то ставлення представників правопорядку до аналогічної постановки питання в іншій політичній обстановці (на “Майдані підприємців”, які у 2010 році вимагали перегляду низки норм Податкового Кодексу) висловив Міністр внутрішніх справ України Анатолій Могильов під час виступу у Верховній Раді. За його словами, посеред вулиці поставили діжки, на яких написали “власність народного депутата”, – отож, чіпати не можна. Тим часом, учасники акції стукали по цих діжках, порушуючи громадський порядок. “Давайте завтра покладемо гору лайна і встановимо табличку, що це – “продукт життєдіяльності і власність народного депутата”. І нехай воно в Києві лежить”, – запропонував він¹⁰⁶. Ця ситуація виразно демонструє, що хоча правоохоронцям відомо про наведене вище рішення КСУ від 10 квітня 2003 року, згідно з яким “народний депутат України може бути без згоди Верховної Ради України притягнений до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення не пов’язані із затриманням чи арештом народного депутата України”, однак стражам порядку неохота мати справу з депутатами (власне, як і з іншими високопосадовцями), і статус недоторканності тут ні до чого.

Згідно зі статтею 5 закону “Про статус народного депутата України” “використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загально визнаним нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави є неприпустимим”. Отже, навряд чи потрібно ставити питання про те, що закони, які ухвалюються депутатами, для них “не писані”, і що порушення депутатом законів не може бути обмежено у спосіб, який не пов’язаний з обмеженням його свободи.

1.4. Імунітет для депутатів місцевих рад

Мали місце спроби поширити гарантії, встановлені для депутатів парламенту, на кандидатів у народні депутати та депутатів місцевих рад, хоча історично у світовій практиці вони вироблені лише для депутатів національного парламенту в силу відмінностей між політичною і законотворчою діяльністю і діяльністю в рамках самоврядування. Депутати системи місцевого самоврядування користувалися недоторканністю в період з 1994 до 1998 року. Стаття 29

¹⁰⁶ Стенограма засідання Верховної Ради України 14 січня 2011 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/skl6/7session/STENOGR/14011107_52.htm.

закону “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів”¹⁰⁷ проголошувала порядок притягнення депутата місцевої ради до різних видів юридичної відповідальності: “Депутата місцевої Ради народних депутатів не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, арештовано або піддано заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без попереднього розгляду питання Радою відповідно до Закону України “Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності” від 1993 року. Як видно, до депутатів місцевих рад неможливо було застосувати навіть адміністративне стягнення. Лише через чотири роки було скасовано норму імунітету¹⁰⁸, водночас втратив чинність і закон “Про порядок одержання згоди Ради народних депутатів на притягнення депутата до відповідальності”, а у 2002 році набрав чинності новий закон “Про статус депутатів місцевих рад”¹⁰⁹, який уже регулював ряд статусних позицій депутатів місцевого рівня відповідно до Конституції та закону про місцеве самоврядування.

Нове рішення щодо поширення статусу недоторканності на депутатів місцевих рад було ухвалено 8 вересня 2005 року законом “Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад”¹¹⁰, що діє з 11 липня 2002 року. Вересневим законом встановлювалося, що “депутата місцевої ради не може бути притягнуто до кримінальної відповідальності, арештовано або піддано заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, без попереднього розгляду питання місцевою радою” (пункт 7 статті 30). Пропонувалося також, щоб запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту застосовувався виключно судом після надання згоди відповідною місцевою радою.

Фактично, процедура притягнення депутата місцевої ради до кримінальної відповідальності була дуже складною. Подання до місцевої ради мало вноситися перед пред’явленням депутату обвинувачення або дачею санкції на арешт, або направленням справи про адміністративне правопорушення до суду.

По-радянському виглядала запропонована система внесення подань, за якою видно, що законодавцем система місцевих рад тлумачилася і сприймалася як звична і зрозуміла система субординованих

¹⁰⁷ Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3949-12>.

¹⁰⁸ Про внесення зміни до Закону України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 13 січня 1998 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=11%2F98-%E2%F0>.

¹⁰⁹ Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=93-15>.

¹¹⁰ Закон України “Про внесення змін до Закону “Про статус депутатів місцевих рад” від 8 вересня 2005 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2854-15>

одна одній, хоча це не так. Передбачалося, що “у разі відмови сільської, селищної, міської (міста районного значення), районної у місті ради в наданні згоди на притягнення депутата до кримінальної відповідальності, його арешт або застосування до нього заходів адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, для вирішення цього питання по суті прокурор має право внести подання до відповідної районної чи міської ради. У разі відмови міської або районної ради надати таку згоду питання може бути вирішено по суті за поданням прокурора Автономної Республіки Крим або прокурора області, Верховною Радою Автономної Республіки Крим чи відповідною обласною радою. У разі незгоди з рішенням обласної, міської ради, Київської міської ради та Севастопольської міської ради про відмову в наданні згоди на притягнення депутата до кримінальної відповідальності, його арешт або застосування до нього заходів адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, Генеральний Прокурор України має право звернутися з поданням про вирішення питання по суті до Верховної Ради України” (пункт 5 статті 31)¹¹¹.

Закладалися можливості адміністративного впливу по лінії прокуратури. Так, прокурор вищого рівня міг відкликати подання про одержання згоди на притягнення депутата місцевої ради до відповідальності, внесене до ради прокурором нижчого рівня.

Передбачені строки розгляду місцевою радою прокурорського подання – не пізніше ніж у місячний строк – за того, що для застосування запобіжного заходу щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту також була необхідна згода місцевої ради, створювали для депутатів цього рівня неподоланну процедурну перешкоду для зловживання імунітетом. Не дивно, що внутрішніми службовими документами Генеральної прокуратури рекомендувалося “при відмові ради у наданні згоди на притягнення до кримінальної відповідальності депутата на підставі ст. 30 Закону кримінальну справу провадженням закривати”¹¹², не концентруючись на питанні, чи слід поновлювати закриту справу після спливу терміну дії її недоторканності.

Та вже з 1998 року імунітет для депутатів місцевих рад скасовано, у 2002 році переглянуто статус депутата місцевої ради, а у 2006 році внесено зміни до порядку порушення кримінальної справи стосовно депутата місцевої ради та застосування щодо нього запобіжного заходу¹¹³. Від того часу кримінальну справу стосовно депутата місце-

¹¹¹ Закон України “Про внесення змін до Закону “Про статус депутатів місцевих рад” від 8 вересня 2005 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2854-15>.

¹¹² Вказівка Генеральної прокуратури щодо забезпечення єдиного підходу до застосування вимог Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” від 27 жовтня 2005 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.36965.0>.

¹¹³ Закон України “Про внесення змін до Закону “Про статус депутатів місцевих рад” від 4 квітня 2006 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу :

вої ради може порушити відповідно Генеральний Прокурор України, заступник Генерального Прокурора України, прокурор Автономної Республіки Крим, області, міст Києва або Севастополя в межах своїх повноважень. Не пізніше наступного робочого дня прокурор мусить повідомити про це відповідну місцеву раду. Запобіжний захід щодо депутата місцевої ради у вигляді підписки про невиїзд або взяття під варту може застосовуватися виключно судом.

1.5. Індемнітет

Положення щодо індемнітету депутатів було внесено до законодавства України (закон “Про статус народного депутата України”) у 1992 році: “Народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Голосування та позиція, висловлена народним депутатом в роботі Верховної Ради України та її органів, не може бути предметом розгляду у Верховній Раді України та її органах” (пункт 5, 6 статті 10)¹¹⁴.

У 1992 році вперше у законодавстві України з’явилося положення щодо індемнітету депутата парламенту, яке поширюється на висловлювання, зроблені в ході роботи Верховної Ради та її органів, і не поширюється на висловлювання, зроблені поза парламентом. Встановлено, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді України та її органах, але несуть її за образу чи наклеп.

Згодом цю норму було додано до тексту Конституції 1996 року. У другій частині відомої статті 80 Основного Закону України статус індемнітету виражено так: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”.

Деякі експерти дотримуються думки, що індемнітету достатньо для того, щоб депутат міг виконувати свої обов’язки. Дехто з опитаних УНЦПД політологів переконаний, що Україна має законодавчо закріпити лише той привілей, який полягає в невідповідальності депутатів парламенту за виконання депутатських обов’язків і означає заборону

<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3590-15>.

¹¹⁴ Закон України “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12&p=1292593068584636>.

переслідування депутата за будь-які дії, вчинені ним при виконанні депутатських обов'язків (промову в парламенті, голосування, участь у комісіях та ін.), що буде аналогом обсягу привілеїв у ряді країн “старої” демократії.

Дані експертного опитування
“Імунітет: варіанти перегляду об'єму”¹¹⁵

1. Чи доцільне скасування особистої недоторканності депутатів парламенту?

Так – 4 (17,3%)

Ні – 19 (82,6%)

2. Чи доцільно обмежити особисту недоторканність депутата парламенту?

Так – 23 (100%)

Ні – 0

3. В який спосіб доцільно обмежити імунітет депутата парламенту? (для тих, хто вважає, що імунітет депутата доцільно обмежити)

- через можливість затримання депутата парламенту безпосередньо на місці злочину органами правопорядку – 16;
- через зміну органу, який надає згоду на притягнення депутата до кримінальної відповідальності, від парламенту до якогось із органів судової системи – 1;
- через обмеження терміну дії імунітету (надання його лише на період сесії парламенту, наприклад) – 8;
- через створення спеціальної парламентської служби для підтримання порядку та дисципліни в парламенті – 10;
- через законодавчу деталізацію випадків, коли депутат може бути затриманий і притягнутий до кримінальної відповідальності – 2;
- через створення для розслідування таких випадків парламентської комісії із рівним представництвом депутатів від влади і опозиції для контролю за кожним таким випадком) – 1;
- через відкликання депутатів виборцями – 1;
- через скасування імунітету та збереження індемнітету – привілею депутатів парламенту, який полягає в їх невідповідальності за виконання депутатських обов'язків і означає заборону переслідування депутата за будь-які дії, вчинені ним при виконанні депутатських обов'язків (промову в парламенті, голосування, участь у комісіях та інше) – 3.

¹¹⁵ Експрес-опитування 23 експертів з питань політичного процесу проведено УНЦПД у період з 15 до 20 січня 2011 року.

Отже, теоретично депутати можуть нести юридичну відповідальність за наклеп. Але практично — навряд. Поняття “наклеп” міститься в Конституції від 1996 року, хоча вилучено із тексту Кримінального кодексу, прийнятого у 2001 році. Згідно з уже нечинним Кримінальним кодексом від 28 грудня 1960 року наклеп визначався як “поширення завідомо неправдивих вигадок, що ганьблять іншу особу”¹¹⁶. За це передбачалося покарання у вигляді позбавлення волі на строк до одного року або виправних робіт на той самий строк чи штраф “від тридцяти до вісімдесяти мінімальних розмірів заробітної плати” або “громадська догана”. “Наклеп у друкованому або іншим способом розмноженому творі, в анонімному листі, а так само вчинений особою, раніше судимою за наклеп”, карався позбавленням волі на строк до трьох років або виправними роботами на строк до двох років, або штрафом від п’ятдесяти до ста двадцяти мінімальних розмірів заробітної плати. “Наклеп, поєднаний з обвинуваченням у вчиненні державного або іншого тяжкого злочину”, карався позбавленням волі на строк до п’яти років¹¹⁷.

Збереження наклепу тягнуло за собою процесуальні труднощі. Видно, що наклеп тлумачився як кримінальне діяння, за яке передбачалась санкція у вигляді позбавлення свободи, і міг використовуватися в репресивних цілях. З іншого боку, будь-яке обмеження свободи депутата парламенту неможливе без санкції Верховної Ради. Якби у 2000 році позов керівника адміністрації Президента Володимира Литвина до голови соціалістів Олександра Мороза, звинуваченого в наклепі у “справі Гонгадзе”, отримав судову перспективу, то правосуддя опинилося б у складній ситуації, адже О. Мороз був на той час депутатом парламенту.

Загалом судові позови в “наклепницьких” справах, в яких фігурували депутати парламенту, ще мали місце, хоча вже самі позивачі зазначали відшкодування, не пов’язане з позбавленням відповідача волі. Крім того, поступово суть позовів перекваліфікувалася в “захист честі, гідності та ділової репутації”, що належать не до категорії кримінальних злочинів, а цивільних відносин. Так, 30 вересня 2004 року, як повідомив УНІАН¹¹⁸, депутат, лідер фракції “Наша Україна”, кандидат на пост Президента України Віктор Ющенко подав до суду на народного депутата, члена фракції “Регіони України” Олександра Колоніарі за вчинені ним неправомірні дії. Позивач просив суд визнати заяву О. Колоніарі недостовірною і такою, що містить образу

¹¹⁶ Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 року (втратив чинність). — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2001-05&p=1300789336779261>.

¹¹⁷ Тлумачення наклепу як кримінального злочину, що тягне за собою покарання у вигляді позбавлення волі, зберігається, зокрема, у законодавчих актах Росії та Азербайджану.

¹¹⁸ Ющенко подав позов на депутата Колоніарі за наклеп. — [Електронний документ]. — Режим доступу : www.unian.net/ukr/products-53565.html. — 2004. — 1 жовтня.

та наклеп, і зобов'язати депутата “Регіонів України” спростувати цю інформацію у такий самий спосіб, яким вона була поширена.

У ході внесення змін до Конституції, що, можливо, стосуватимуться перегляду статусу імунітету та індемнітету (статті 80), доцільно звернути увагу на невідповідність норм Конституції і закону “Про статус народного депутата України”, з одного боку, та Кримінального і Цивільного кодексу, з іншого. Серед двох варіантів урегулювання цієї невідповідності (або введення поняття “наклеп” до Цивільного кодексу або вилучення його із тексту Конституції) на увагу заслуговує другий.

1.6. Політичний фон та законодавчі ініціативи щодо скасування/обмеження імунітету та індемнітету

В Україні питання обсягу недоторканності депутатів парламенту з часу ухвалення відповідної конституційної норми в 1996 році залишається постійним суспільним подразником, хоча обговорення в суспільстві теми про зняття недоторканності депутатів національного парламенту чи якогось варіанта її обмеження має політичний характер — воно традиційно пов'язується з виборами та іншими політичними кампаніями, а його ініціаторами у цей час стають самі політики.

Високий рівень підтримки суспільством ідеї обмеження недоторканності депутатів суспільством зумовлює незнищенність її піар-складової.

Перший раз цю складову задіяли для підтримки референдуму 16 квітня 2000 року, інспірованого Адміністрацією Президента України. Тоді, як повідомляє ЦВК¹¹⁹, ідею “необхідності обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України і вилучення у зв'язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?” підтримали 26 млн 461 тисяч 382 осіб (89,00%). Проти висловилися 2 млн 862 тисяч 560 осіб (9,62%) з 29 млн 694 тисяч 705 осіб, які взяли участь у голосуванні з цього питання. Кількість недійсних бюлетенів становила 370 763 (1,24%).

У вступі до цього видання вже зазначалося, що наша інтерпретація ставлення громадян до наявного обсягу недоторканності у депутатів базується на оцінці першої частини питання — “Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканності народних депутатів України?”. Адже сам референдум мав технологічний ха-

¹¹⁹ Повідомлення ЦВК від 25 квітня 2000 року “Про підсумки всеукраїнського референдуму від 16 квітня 2000 року”. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=n0002359-00>.

ракти (оцінки його європейськими структурами відомі¹²⁰), і в разі імплементації його результатів можна було отримати необмежену недоторканність. З урахуванням другої частини запитання (“Чи згодні Ви з <...> вилученням <...> частини третьої статті 80 Конституції України “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?”) після вилучення зі статті 80 Конституції цієї частини вона звучала б таким чином: “Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Трансформована до такого змісту норма, коли не було б інституції, здатної реалізувати процедуру зняття недоторканності, привела би до вилучення самих зачатків конституційної умови притягнення депутатів Верховної Ради до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту. За цього у Конституції збереглося б положення щодо гарантування депутатської недоторканності.

Попри те, що проблематика референдуму визначалася в колах тодішнього складу Адміністрації Президента, у тій частині, яка розглядається в цьому дослідженні, вона не знайшла свого відображення у подальшій “конституційній реформі” 2002-2004 років, що втілилась у новій редакції Конституції від 8 грудня 2004 року. В силу технологічної природи референдуму 2000 року імплементація його “результатів”, що виразилися у розробці низки законопроектів (зокрема, у частині законодавчої регуляції імунітетів депутатів парламенту) від різних політичних груп, зійшла нанівець.

Політичні ігри довкола ідеї про обмеження/скасування недоторканності депутатів парламенту продовжилися в політичному процесі 2007-2010 років і, як того і слід було очікувати, вилилися в акції мобілізаційного штибу.

Дещо заплутаною була постановка питання, запропонована *Президентом України, головою партії “Наша Україна” Віктором Ющенком*, – вона передбачала водночас і обмеження, і цілком-

¹²⁰ Проведення референдуму 2000 року, його законодавче забезпечення, організація, порядок, предмет та наслідки отримали ряд принципових оцінок. Див., зокрема, Висновок “Конституційний референдум в Україні”, ухвалений 31 березня 2000 року на 42-й сесії Європейської комісії “За демократію через право”, на сайті Венеціанської комісії <http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL%282000%29014rev-e.pdf>, в якому висловлено сумнів “як щодо конституційності референдуму, так і щодо можливості його проведення взагалі”.

Також див. Рекомендацію Парламентської Асамблеї Ради Європи від 4 квітня 2000 року на сайті Верховної Ради України: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_053.

Цілком очевидно, що цей референдум мав суто технологічний характер, тому й не дивно, що винесене на нього питання ставлення громадян до обсягу недоторканності мало дві частини, хоча відповідь на нього могла бути лише одна. Як зазначила Венеціанська комісія у згаданому вище Висновку, “поєднання двох запитань суперечить принципів референдумного права, відомого <...> як принцип єдності предмета”.

вите скасування недоторканності депутатів парламенту. У телезверненні 20 червня 2007 року тодішній глава держави, котрий ще два роки тому підписав закон, яким усупереч Конституції недоторканність надавалася депутатам місцевих рад, закликав усі політичні сили взяти на себе зобов'язання скасувати “необмежену депутатську недоторканність”, яку він вважав причиною корупції, і вбачав у такому крокові “найважливіший засіб для оздоровлення Верховної Ради України”. “У парламенті творять закони, а не ховаються від них. Зі зловживаннями депутатським імунітетом безумовно треба покінчити. Суспільству набридло бачити відверту демонстрацію безкарності та зверхності над законом і над людьми. Скасування необмеженої депутатської недоторканності є ключем до подолання парламентської корупції. Це – крок до змін. Це – реальна дія для нормалізації політичного життя в країні”, – заявляв він. “Наша мета досяжна і практична. Її реалізація цілковито залежить від сумління політиків. Моя ініціатива походить від найширших очікувань українських виборців. Кожен повинен бути рівний перед законом. Це вимагають люди. Я не залишив непоміченими заяви опонентів такої позиції. Закликаю відмовитись від політизації цього питання. Я був здивований, що Прем'єр-міністр Віктор Янукович вважає це популізмом. У минулі роки ми не раз чули заяви про необхідність обмежити депутатську недоторканність. Очікую, що вже скоро його політична сила повернеться до такого підходу. Розраховую, що мою ініціативу підтримають усі відповідальні політичні партії і кожен кандидат у народні депутати України. Публічне зобов'язання скасувати необмежену депутатську недоторканність є моментом істини. Виборець зможе переконатися у щирості намірів політиків. Час для дискусій минув. В Україні будуть справжні зміни. Від розмов переходимо до конкретних справ”¹²¹.

На публічний заклик відреагували політичні конкуренти. *Лідер Партії регіонів Віктор Янукович* у серпні 2007 року запропонував “на початку вересня на засіданні парламенту проголосувати за зняття недоторканності і зняття пільг з усіх високопоставлених чиновників, включаючи президента, прем'єр-міністра, народних депутатів і суддів. “Давайте зробимо цей історичний крок, на початку вересня зберемо сесію і одногослосно проголосуємо за зняття недоторканності з усіх, – сказав прем'єр-міністр В. Янукович на засіданні Кабінету Міністрів. – Усі однаково мають бути рівні перед законом, це буде нормальний підхід – зробити такий крок до виборів¹²² (зазначимо, що прем'єр-міністр не користується правом недоторканності).

До гри долучилися *Блок Юлії Тимошенко* та *Блок Литвина*. Представники першого відразу після початку роботи парламенту скликання 2006 року проголошували, що “фракція одногослосно ухвалила рішення про те, що найбільш першочерговим із першо-

¹²¹ Президент закликає політичні сили публічно зобов'язатися скасувати необмежену депутатську недоторканність. – УНІАН. – 2007. – 20 червня.

¹²² Новости. – Интерфакс-Украина. – 2007. – 15 серпня.

чергових повинен бути ухвалений закон про скасування депутатської недоторканності”¹²³. У 2007 році блок підтримав пропозицію Партії регіонів про тотальне зняття недоторканності – “скасувати або обмежити” недоторканність “на всіх рівнях – від районного судді – до народного депутата і Президента України”¹²⁴. Ю. Тимошенко, будучи главою уряду, і у 2009 році знову переконувала, що БЮТ має намір скасувати депутатську недоторканність: “Ми з першого вересня знову підніматимемо питання скасування депутатської недоторканності та пільг і будемо ставити їх на порядок денний засідання парламенту. <...> Я хочу подивитися, як яка фракція проголосує, тому що без недоторканності чесні люди будуть працювати. А так кожен тримається за отримання житла та поїздки на відпочинок. Наголошую, ми з 1 вересня знову підніматимемо це питання”, – стверджувала Тимошенко знову і знову¹²⁵.

Блок Литвина (Народна партія, Трудова партія) “скасування депутатської недоторканності та ліквідацію всіх депутатських привілеїв”¹²⁶ у 2007 році поставив програмними пунктом своєї діяльності, дослівно повторюючи у цьому програму Народної партії від 2007 року. У 2009 році голова Верховної Ради Володимир Литвин підключився до нового піднесення загального популістичного русла – “однозначно” позбавити імунітету “всіх”: “Сьогодні в країні немає жодної людини, яка б виступала за збереження статусу недоторканності для всіх представників правлячого класу. Інакше не буде відновлена довіра народу до влади”¹²⁷.

Такого роду ініціативи та їхнє публічне представлення співпали з циклом виборів (позачергових парламентських 2007 року, політичною кризою осені 2008 року та ймовірністю “чергових позачергових” парламентських виборів 2008 року), а тому майже всі політики представили свої електоральні варіації на цю тему. Цікаво, що чим більше розгоралися суспільні пристрасті з цього приводу, тим більш непродуктивною ставала законопроектна ситуація. Так, якщо одним законопроектом пропонувалося обмежити або скасувати імунітет депутатів парламенту, то “у розвиток” теми з’являлася ініціатива обмежити його разом і водночас з імунітетом суддів та (чи) пре-

¹²³ Блок Тимошенко хоче скасувати депутатську недоторканність. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://gazeta.ua/articles/politics/113338/comm>. – 2006. – 23 травня.

¹²⁴ Блок Тимошенко вимагатиме обмежити недоторканність усіх – від суддів до Ющенка. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-205101.html>. – 2007. – 27 липня.

¹²⁵ БЮТ знову підніме питання скасування депутатської недоторканності та пільг. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://ukrainci.com/?p=30321>. – 2009. – 20 серпня.

¹²⁶ Програма Блоку Литвина “Від безладу – до справедливого порядку!” на парламентські вибори 2007 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://file.liga.net/party/7/f_prop_platform.html.

¹²⁷ Литвин вважає, що, скасувавши недоторканність, депутати повернуть до себе довіру народу. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://www.newsru.ua/ukraine/20oct2009/dowira_lytwyn.html. – 2009. – 20 жовтня.

зидента країни. Не дивно, що наслідком таких дій стало блокування початкової ініціативи щодо обмеження імунітету. Жодна із активних у той період політичних сил не могла поступитися іншій такою вигідною електоральною пропозицією. Тому на законодавчому рівні більш мотивовані і доцільні проекти були чи заблоковані, чи – більш казуїстичні – зведені до абсурду й залишені без уваги.

Так, одна із хвиль популізму сягнула апогею 4 вересня 2007 року, коли групами Соціалістичної партії, Комуністичної партії і Партії регіонів було ухвалено черговий *закон про внесення змін до Конституції*¹²⁸, яким пропонувалося залишити в Конституції лише положення про індемнітет – “народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Факт, що цей закон було винесено на голосування за один день, враховуючи, що тоді діяв неповноважний парламент (нагадаємо, що з 2 квітня 2007 року для виходу із політичної кризи повноваження Верховної Ради було достроково припинено), є достатньо промовистим, щоб не заглиблюватися в розгляд його по суті.

1.7. Законопроектні пропозиції та перспективи перегляду обсягу системи пільг і привілеїв

Проект¹²⁹ (від 25 квітня 2000 року, реєстр. № 5300) Президента Леоніда Кучми містив пропозицію щодо вилучення частини третьої статті 80 Конституції, тобто положення про необхідність згоди парламенту на притягнення депутата до кримінальної відповідальності, затримання чи арешту, й збереження цієї статті у такому вигляді: “Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Однак 18 січня 2001 року до Верховної Ради було подано як доопрацьований цей самий проект (під тією ж назвою і реєстраційним номером), але авторами його були не тільки глава держави, а й члени Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради. Доопрацювання показало, що депутати не мають наміру переглядати статтю 80 Конституції – цей проект не містив спроб видозмінити зазначену

¹²⁸ Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб (авт. Бокий І., Замковенко М., реєстр. № 4058 від 4 вересня 2007 року). – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30603.

¹²⁹ Проект закону “Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (авт. А. Кучма) від 24 травня 2000 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_2000_04_25/J530000A.html.

конституційну норму¹³⁰. Зрештою, цьому проекту загалом не судилося набути статусу закону.

З 2000 до 2010 року включно в Україні не бракувало законодавчих ініціатив, які мали на меті запропонувати той чи інший стандарт імунітету. Всі вони так чи інакше модифікували норму Конституції, вміщену у статті 80. *Перша частина її містить декларативну гарантію депутатської недоторканності* (“Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність”). У другій і третій ідеться про обсяг недоторканності. *Друга частина присвячена обсягу індемнітету* (“Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”), *третья – імунітету* (“Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”).

Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність.

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

Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані.

Стаття 80 Конституції України

Так, *проектом закону, розробленим у 2000 році* тодішньою політичною опозицією, щодо внесення змін до Конституції пропонувалося загалом *вилучити парламент із процедури зняття імунітету, а вирішення такого питання перекласти на судову систему*, тому третю частину статті 80 викласти таким чином: “Народні депутати і сенатори України не можуть бути без згоди Верховного Суду України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”¹³¹ (слово “сенатори” у цьому разі означає, що цей проект враховував результати волевиявлення з усіх питань референ-

¹³⁰ Проект закону “Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” (авт. Л. Кучма, Б. Андресюк, С. Гавриш та ін.) від 18 січня 2001 року // Сайт Верховної Ради України. – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=5300&skl=4.

¹³¹ Проект закону “Про зміни до Конституції України за результатами Всеукраїнського референдуму 16.04.2000 року” від 10 травня 2000 року (авт. С. Головатий, Г. Крючков, В. Шишкін та ін.). – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=8309.

думу, а серед них і – створення двопалатного парламенту. Хоча ні перше, ні друге не було реалізовано, статус членів другої палати і його (статусу) зміни стали предметом законопроектних пошуків).

Одним із відкликаних у листопаді 2002 року *законопроектів про внесення змін до Конституції (від 14 травня 2002 року, реєстр. № 0996)*¹³² пропонувалося частину третю статті 80 Конституції викласти таким чином: “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України затримані чи заарештовані до набрання законної сили обвинувальним вироком суду”. Як бачимо, така пропозиція відкривала шлях для провадження у кримінальних процесах проти депутатів, але залишала необхідність згоди парламенту на затримання чи арешт депутата, хоча така процедура була б доволі складно реалізовувана з процесуальних причин.

Підхід до обмеження сфери привілеїв депутата парламенту індемнітетом викладено в одному із законопроектів про внесення змін до Конституції (від 18 січня 2008 року, реєстр. № 1375): “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”¹³³. Як видно, цим проектом пропонувалося виключити з чинної редакції загальне (декларативне) положення, що міститься в частині першій статті 80 Конституції України, яким народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність, та положення щодо імунітету (яке викладено в частині третій статті 80). У вересні 2008 року проект пройшов конституційну експертизу в КСУ і отримав “зелене світло” – КСУ не побачив проблеми в тому, щоб ліквідувати імунітет як статус, а залишити в дії лише індемнітет. Правова позиція КСУ ґрунтувалася на тому, що пропоновані зміни (виключення положення про імунітет) стосуються лише *спеціального статусу* народних депутатів України і *не впливають на зміст конституційних прав і свобод людини і громадянина* (їх скасування чи обмеження)¹³⁴. Водночас у викладених суддями КСУ окремих думках відстоювалася і позиція на захист збереження положення (норми) про імунітет. Вона полягає у тому, що “депутатська недоторканність виступає обов’язковим

¹³² Проект закону “Про внесення змін до статті 80 Конституції” від 14 травня 2002 року (реєстр. № 0996, авт. І. Коліушко, Г. Удовенко, Ю. Ключковський). – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=12091.

¹³³ Проект закону “Про внесення зміни до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності)” від 18 січня 2008 року (реєстр. № 1375, авт. В. Кириленко, І. Кириленко). – [Електронний документ]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31390.

¹³⁴ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо обмеження депутатської недоторканності) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 10 вересня 2008 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=19399>.

елементом конституційно-правового статусу народного депутата України. Вона має цільове призначення — забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України своїх функцій. Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер¹³⁵. У жовтні 2009 року, у розпал президентської виборчої кампанії, законопроект було відхилено депутатським корпусом.

“Конкурентом” цього законопроекту була пропозиція про внесення змін до Конституції від 3 жовтня 2008 року (реєстр. № 3251)¹³⁶, яка мала ще цікавіші наслідки. Ініціатори вирішили позбавити депутатів декларативного імунітету (на їхню думку, варто виключити частину першу статті 80 Конституції — “Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність”) і звузити його, дозволивши правоохоронцям без згоди Верховної Ради пред’являти звинувачення депутату парламенту. Частину третю автори пропонували викласти у такій редакції: “Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього”, на відміну від чинної — “народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”. Також, на думку авторів законопроекту, слід розширити статус індемнітету: у частині другій (“Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп) слова “за винятком відповідальності за образу чи наклеп” виключити, знявши з депутатів конституційну вимогу щодо несення юридичної відповідальності за образу чи наклеп, завдані у стінах парламенту. Однак проект не усував несення юридичної відповідальності за вчинки, слова і дії, до яких вдався парламентар поза стінами парламенту чи його органів. За задумом його авторів, положення статті 80 Конституції мало б такий вигляд: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах. Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України **затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього**” (напівжирним шрифтом виділено додані пропозиції. — *Авт.*).

Бачення авторами зазначеного проекту проблеми обсягу імунітету та індемнітету також отримало оцінку КСУ. Вилучення декларативної частини норми було сприйнято позитивно, так само як і за вищевикладеною справою від 10 вересня 2009 року, бо обмеження де-

¹³⁵ Див., наприклад: Окрема думка судді Домбровського І. П. до висновку Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року. — [Електронний документ]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=19399>.

¹³⁶ Проект закону “Про внесення зміни до Конституції України (щодо гарантії недоторканності окремих посадових осіб)” від 3 жовтня 2008 року (реєстр. № 3251, авт. В. Янукович, О. Лавринович). — [Електронний документ]. — Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=33501.

путатської недоторканності, стверджують судді, не може розглядатися як обмеження прав і свобод людини і громадянина. А ось вилучення юридичної відповідальності депутатів за образу чи наклеп (до чого вони можуть вдатися як у стінах парламенту, так і поза ними), з точки зору КСУ, має тлумачитися як обмеження прав громадян. “Вилучення із частини другої статті 80 Конституції України положення “за винятком відповідальності за образу чи наклеп”, – зазначено у Висновку КСУ від 1 квітня 2010 року¹³⁷, – призведе до обмеження існуючих прав громадян на повагу до їх гідності, судовий захист про спростування недостовірної інформації щодо себе або членів своєї сім’ї, відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої інформації (частина перша статті 28, частина четверта статті 32 Конституції України). Отже, вилучення із частини другої статті 80 Конституції України положення “за винятком відповідальності за образу чи наклеп” обмежує права і свободи людини і громадянина, що суперечить вимогам частини першої статті 157 Конституції України”. Як видно, КСУ не сприйняв запропонованого авторами законопроекту № 3251 розширеного тлумачення індемнітету як відсутності юридичної відповідальності у випадках завдання іншим особам образи та приниження їхньої гідності через наклеп, хоч би де такі були завдані – у парламенті чи поза ним.

Враховуючи позицію КСУ з цього питання, у разі доопрацювання відповідно *законопроекту № 3251 “Про внесення зміни до Конституції України (щодо гарантії недоторканності окремих посадових осіб)”* положення статті 80 Конституції мали б бути викладені так: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу та наклеп. Народний депутат України не може бути без згоди Верховної Ради України затриманий чи заарештований до набуття чинності обвинувальним вироком суду щодо нього”. Але доля цього законопроекту (як і ініціатива його доопрацювання згідно з позицією КСУ) та – більшою мірою – після виборчої кампанії вже нікого не цікавила. У парламенті він зафіксований востаннє 20 жовтня 2009 року на етапі направлення на висновок до КСУ.

Зауважимо, що опитані УНЦПД у січні 2001 року експерти з питань політичного процесу схиляються до думки, що зазначений законопроект, яким передбачено вилучення несення відповідальності депутатом за образу чи наклеп та водночас вилучення необхідності

¹³⁷ Висновок Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо гарантії недоторканності для окремих посадових осіб) вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 80, 105, 108 Конституції України) від 1 квітня 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=106427>.

надання згоди Верховної Ради на притягнення депутата до кримінальної відповідальності на етапі пред'явлення звинувачення, потребує доопрацювання. Більшість респондентів пояснює це тим, що в умовах низького рівня незалежності судово-правоохоронної системи та високого рівня корупційності не виключено використання кримінального переслідування депутатів парламенту з політичними цілями, а тому **скасування імунітету є недоцільним**. Говорячи про реалістичність ініціатив щодо *скасування* імунітету депутатів парламенту загалом, експерти впевнені (22 з опитаних, або 95,6%), що скасування депутатської недоторканності в будь-якому із можливих варіантів не має конституційної перспективи. Думки щодо *ймовірності її обмеження* розділились майже порівну: 12 (52%) впевнені, що такі ініціативи мають шанс на реалізацію, 11 експертів (47,8%) з цим не погоджуються.

На думку 17 серед 23 опитаних (73,9%) зміст ініціативи, що полягає у вилученні конституційної норми індемнітету щодо відповідальності депутата за образу чи наклеп, несприятливо позначиться на рівні незалежності депутата в ході його діяльності та інституту парламентаризму в цілому.

Так само несприятливо, з точки зору експертів, на рівні незалежності депутата в ході його діяльності та інституту парламентаризму в цілому дасться взнаки вилучення частини норми Конституції, якою передбачено можливість притягнення депутата до кримінальної відповідальності (пред'явлення звинувачення) без згоди Верховної Ради (16 опитаних або 69,5%).

Хоча експерти вагаються у визначенні подальшої перспективи цього проекту, більша частина опитаних (13 або 56,5%) схильна думати, що зміст зазначеного законопроекту не буде у подальшому включений до розробки проекту нової редакції Конституції (чи нової Конституції), однак 43,5% (19 опитаних) не виключають, що ініціатива в якомусь вигляді дістане продовження в ході конституційних змін.

1.8. Дисциплінарні вимоги та дотримання порядку в парламенті

Регламентом Верховної Ради (розділом 9)¹³⁸ не тільки детально регулюються процедури розробки та ухвалення рішень, а й встановлюються вимоги щодо поведінки парламентарів. З огляду на те, що індемнітет є невід'ємною складовою парламентської діяльності, текст Регламенту свідчить, що важлива місія **дотримання порядку та недопущення не лише бійок і пошкодження майна Верховної Ради,**

¹³⁸ Закон України "Про Регламент Верховної Ради України" від 10 лютого 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>.

а й “непарламентських висловлювань”, навіть якщо сказані вони у стінах парламенту, покладається саме на керівництво парламенту (особливо на головуючих на пленарних засіданнях).

Так, депутатам не дозволено “вносити до залу засідань та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, які не мають на меті забезпечення законодавчої діяльності”¹³⁹.

Під час пленарного засідання депутати “не повинні перешкоджати викладенню або сприйняттю виступу (вигуками, оплесками, вставанням, розмовами по мобільному телефону тощо), вживати образливих висловлювань та непристойні слова, закликати до незаконних дій”¹⁴⁰.

“Якщо народний депутат вважає, що промовець або головуючий на пленарному засіданні неправильно тлумачить його слова або дії, він може в письмовій формі звернутися до головуючого на пленарному засіданні з проханням надати йому слово для пояснень чи зауважень. Головуючий на пленарному засіданні надає народному депутату слово відразу або в кінці обговорення, але до голосування. В останньому випадку головуючий на пленарному засіданні відразу повідомляє народних депутатів про надходження такого звернення від народного депутата і визначає час, коли йому буде надано слово”¹⁴¹.

Наведемо витяги з Регламенту, що стосуються заходів впливу на депутата, який вдається до образ, кривдних оцінок тощо. Як зазначено в Регламенті, на пленарному засіданні промовець не повинен вживати образливих висловлювань, непристойних слів, закликати до незаконних дій. У разі порушення промовцем такої вимоги головуючий на пленарному засіданні попереджає його про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припиняє його виступ, а в разі повторного порушення – позбавляє права виступу на цьому пленарному засіданні.

Якщо головуючий на пленарному засіданні звертається до промовця, то останній повинен негайно зупинити свій виступ. Якщо промовець не зробив цього, головуючий на пленарному засіданні припиняє його виступ. У цьому разі промовцю не надається додатковий час для виступу, рівний тому, на який його виступ було перервано.

Головуючий може навіть припинити виступ депутата, якщо той “виголошує образливі слова на адресу іншого народного депутата або депутатської фракції”¹⁴², попередньо попередивши цього народного депутата про неприпустимість таких висловлювань. “Народний депутат або представник депутатської фракції, на адресу яких були виголо-

¹³⁹ Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>.

¹⁴⁰ Там само.

¹⁴¹ Там само.

¹⁴² Там само.

шені образливі слова, може звернутися до головуючого на пленарному засіданні з вимогою про надання слова для репліки. Головуючий на пленарному засіданні надає слово для репліки народному депутату або представнику депутатської фракції відразу після звернення або після завершення обговорення питання”¹⁴³.

Поруч із дисциплінарною функцією керівництва парламенту (голови, його заступників) важливою, але на практиці не реалізованою, є функція регламентного комітету Верховної Ради, що відіграє роль внутрішнього арбітражу. Саме він розглядає письмові звернення депутатів, наприклад, у випадках, коли конфлікт між депутатами не вичерпано. Тоді за висновком комітету Верховна Рада може без обговорення прийняти рішення про позбавлення депутата права брати участь у пленарних засіданнях. Кількість таких засідань – до п’яти. Це рішення доводиться до відома виборців через газету, засновану парламентом, – “Голос України”. Щоправда, за виборчої моделі “жорстких” списків від партій в єдиному багатомандатному окрузі значення публічного осуду мінімально важливе для кандидата.

Слід зазначити, що керівні органи парламенту на практиці прагнуть уникнути дій, приписаних для них Регламентом, а більше реалізовувати політичну функцію – відстоювати своєю діяльністю якісь інтереси (як правило, інтереси більш потужного політичного “актора”, яким є зазвичай державна посадова особа, частіше – Президент чи група впливу). Розгляд лобістських питань економічного характеру не призводить до фізичного протистояння у стінах парламенту, але в моменти розгляду питань, за якими самі політичні сили тією чи іншою мірою себе ідентифікують чи ж прагнуть, щоб їх ідентифікували виборці, конфлікти мають гострий характер аж до нанесення тілесних пошкоджень. Таких випадків за історію українського парламенту було чимало. Останній, наприклад, стався у грудні 2010 року у зв’язку з намаганням депутатів фракції Партії регіонів розблокувати президію парламенту, до блокування якої вдалися депутати фракції Блоку Юлії Тимошенко.

З оповіді депутата Михайла Волинця, одного із потерпілих у тому конфлікті, зрозуміло, що при вирішенні подібних питань ніхто не хоче брати на себе відповідальність, і посадові особи намагаються загальмувати розбір таких справ за принципом “депутати чубляться...”. На питання, як трапилося, що у нього розбиті ніс і голова, він пояснив, що поранень йому завдав інший депутат, котрий “спочатку декілька разів вдарив мене по голові і розбив ніс. Я відійшов у сторону, щоб витерти кров, він прицілився і кинув з висоти стільця. Стілець не простий, а якийсь важкий, пуфик без спинки. Якби була спинка, то центр ваги ще б змістився, а так ніжка поцілила в груди, а чимось іншим гострим і твердим мені розрубало голову. Природно, струс

¹⁴³ Закон України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10 лютого 2010 року. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1861-17>.

мозку. Нещодавно я ходив до голови комісії (з розслідування інциденту на робочому місці), яка дійшла висновку: винних у побитті не знайшли і свідків немає. На мій аргумент, що є відеоматеріал, який у прямому ефірі транслювався на весь світ, він відповів: “Шановний, ми провели об’єктивне розслідування, і ці відеоматеріали нас не цікавлять, ми спиралися на рішення Генпрокуратури”. Генеральна прокуратура – як завжди. Там люди розумніші, напевно, ніж в апараті парламенту, тому вони навіть ніякої відповіді не дають, просто зволікають. Але я хоча б так дізнався, що була відповідь Генеральної прокуратури”¹⁴⁴.

Між тим, Регламентом передбачені дії посадових осіб парламенту (безпосередньо – головуючого і згодом за процедурою – регламентного комітету) у разі скоєння депутатом **“дій, що містять ознаки злочину”**, під час пленарного засідання. У такому разі обговорення питань зупиняється. Головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про факт, що відбувся, і оголошує перерву в пленарному засіданні або закриває його і звертається до регламентного комітету з пропозицією розглянути це питання і внести пропозиції щодо вжиття відповідних заходів. Якщо зазначені дії вчинені до відкриття пленарного засідання, під час його перерви чи після закриття, головуючий на пленарному засіданні повідомляє Верховну Раду про них після перерви або після відкриття найближчого пленарного засідання. Але в зазначеній ситуації парламентська “процедура” завершилася бійкою.

Встановленого порядку поведінки, що має демонструвати повагу до парламенту, його особливого місця в системі представництва й влади, мають дотримуватися всі запрошені до парламенту, серед яких – не лише представники різних державних і недержавних організацій, що беруть участь, наприклад, у парламентських слуханнях з приводу якогось питання, а й члени безпосередньо Кабінету Міністрів (уряду). За статтею 229 Регламенту щотижня, відведеного для пленарних засідань Верховної Ради, у п’ятницю з 10 до 11 години проводиться “година запитань до Уряду”, в якій бере участь Кабінет Міністрів України в повному складі, крім тих його членів, які не можуть бути присутніми з поважних причин.

Усім запрошеним особам, згідно з Регламентом, так само, як і депутатам, забороняється вносити та використовувати під час проведення пленарного засідання плакати, лозунги, гучномовці, інші предмети, що можуть створювати перешкоди у проведенні засідання. Такі особи повинні дотримуватися дисципліни, не порушувати порядок, утримуватися від публічних проявів свого ставлення до того, що відбувається на пленарному засіданні.

¹⁴⁴ Михайло Волинець: Мене купували за 400 тисяч. Інт. взяла Лямець С., Крюкова С. – [Електронний документ]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/03/18/277854>.

Народного депутата не може бути видалено з сесійної зали, хоч би до чого він не вдавався. Але порушники порядку з числа запрошених осіб ризикують бути видаленими. Якщо хтось із таких осіб порушує зазначені вимоги, то або сам головуючий на засіданні, або будь-який із депутатів може внести пропозицію, для підтримки якої потрібна лише одна третина голосів народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради, а не проста більшість, як це найчастіше відбувається, і порушники зобов'язані будуть залишити пленарне засідання.

Функція головуючого в ході пленарних засідань є вкрай важливою з точки зору політичного впливу, тому нерідко регламентні процедури ігноруються в угоду проведенню політично важливих рішень. Відомо, що Регламент вимагає, аби було оголошено перерву, якщо під час розгляду питань порядку денного пленарного засідання Верховної Ради виникає ситуація щодо різного розуміння народними депутатами застосування тієї чи іншої норми регламенту, що загрожує зривом пленарного засідання. За письмовим зверненням двох депутатських фракцій головуючий на пленарному засіданні має оголосити перерву.

Але головуючі не завжди прагнуть використати свої можливості для того, щоб голосування здійснювалося за передбаченими процедурами, і для того, щоб хоча б було дотримано лад на робочих місцях.

Скажімо, попри сутичку між депутатами, закидання головуючого яйцями, підпал димових шашок, що коїлося у квітні 2010 року під час ратифікації міждержавних договорів, одним із яких подовжувався до 2042 року термін оренди Чорноморського флоту Росії на території України, що попередньо мав тривати до 2017 року, головуючий на засіданні Голова Верховної Ради Литвин не зважав на покалічення депутатами одне одного і проводив голосування (напевно, через те, що регламентом не передбачено дій головуючого у ситуації завдання ушкоджень депутатами одне одному...). А вже згодом почалося ініціювання порушення кримінальних справ проти двох лише депутатів, які, на думку керівництва парламенту, “порушували дисципліну” і “завдали матеріальних збитків Верховній Раді”. За свідченням одного із фігурантів справи, Генеральною прокуратурою порушено справу за статтею 351 Кримінального кодексу “Перешкоджання діяльності народного депутата та депутата місцевої ради”. Але характерним є те, що строки досудового слідства уже спливи, тож знову виразно проявляється позиція правоохоронних органів, які намагаються уникати самостійного порушення і компетентного розслідування справ, у яких можуть бути зачеплені інтереси політиків (як, власне, і будь-кого з високопосадовців).

На наш погляд, доцільно розглянути питання про запровадження служби парламентських приставів, які б могли підтримувати робочий порядок у стінах парламенту, забезпечуючи депутатам умови їхньої особистої безпеки, з одного боку, та збереження майнового комплексу

парламенту, з іншого. Інституційно також таку функцію можна було б покласти на чинну систему охорони парламенту.

Такий спосіб урегулювання дієвості парламентських процедур, підтримання робочого порядку в парламенті дозволив би уникати криміналізації ситуацій, що виникають у ході політичної (зокрема, парламентської) діяльності, особливо, якщо справа стосується представників політичної опозиції.

1.9. Матеріальне забезпечення

Держава гарантує депутату забезпечення необхідними умовами для здійснення ним депутатських повноважень. Але питання матеріального забезпечення діяльності депутатів парламенту України привертає до себе пильну увагу громадян і стає предметом спекуляцій самих депутатів.

Розглянемо, якими матеріальними привілеями користуються депутати згідно з положеннями закону “Про статус народного депутата України” від 17 листопада 1992 року.

Гарантії трудових прав депутата парламенту України поширюються як на час виконання депутатських повноважень, так і на період після їх припинення.

У день відкриття першого засідання Верховної Ради України депутатам попереднього скликання Головою Верховної Ради України попереднього скликання присвоюється перша категорія, перший ранг державного службовця (крім тих народних депутатів, повноваження яких були припинені достроково).

Час роботи народного депутата у Верховній Раді України зараховується до стажу державної служби, до його загального і безперервного стажу роботи, стажу роботи (служби) за спеціальністю, стажу роботи, який дає право на встановлення процентних надбавок до заробітної плати та одержання одноразової винагороди за вислугу років (за стаж роботи за спеціальністю на даному підприємстві), процентної надбавки за вислугу років, виплату винагороди за підсумками роботи. Час роботи у Верховній Раді України поширюється також на строки присвоєння військових та спеціальних звань.

Депутату після закінчення строку його повноважень, а також у разі дострокового їх припинення за особистою заявою про складення ним депутатських повноважень надається попередня робота (посада), а в разі неможливості цього він зараховується до кадрового резерву системи держслужби. Якщо колишній депутат тимчасово не працює у зв'язку з неможливістю надати йому рівноцінну роботу або попередню посаду, цей час зараховується до загального і безперервного стажу роботи (служби) за спеціальністю, за якою депутат працював до його звільнення від виробничих або службових обов'язків. Закон

не обмежує колишнього депутата у часі пошуку нової рівноцінної попередньої роботи.

Упродовж одного року, поки депутат шукає роботу, за рахунок бюджету парламенту йому забезпечується виплата матеріальної допомоги у розмірі заробітної плати з урахуванням усіх доплат та надбавок, яку отримують працюючі народні депутати. Але якщо колишній депутат йде навчатися чи проходить перекваліфікацію, він може претендувати на отримання такої допомоги упродовж двох років.

Якщо ж экс-депутат не може достойно працевлаштуватися, і його трудовий стаж перевищує 25 років для чоловіків і 20 років для жінок, то після зазначеного строку і до досягнення ним пенсійного віку матеріальна допомога зберігається, але зменшується до 50% заробітної плати з урахуванням усіх доплат та надбавок, яку отримують працюючі народні депутати. Порядок проведення зазначених виплат визначається Верховною Радою України.

Депутати, що попередньо є військовослужбовцями, атестованими працівниками органів МВС, СБУ, органів і установ пенітенціарної системи, інших правоохоронних органів, на строк виконання депутатських повноважень залишаються на цій службі, але “прикомандировуються до Верховної Ради”. Після закінчення повноважень народного депутата він направляється в установленому порядку в розпорядження відповідних органів і установ для подальшого проходження служби на попередній або, за його згодою, на іншій, не нижчій ніж попередня, посаді.

Якщо під час роботи в парламенті депутат досягає пенсійного віку або вислуги років, встановлених для військовослужбовців та осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ та Державної кримінально-виконавчої служби України, він має право на пенсію, що обчислюється із суми заробітної плати працюючого народного депутата без обмеження граничного розміру пенсії.

У міжсесійний період депутат має право на щорічну оплачувану відпустку тривалістю 45 календарних днів з виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення у розмірі подвійної місячної заробітної плати.

Матеріальні привілеї поширюються на родину депутата. Це стосується трудових, пенсійних, майнових відносин. Якщо дружина або чоловік депутата звільнилися з роботи, коли переїжджали на роботу у Верховну Раду до Києва, то мають право повернутися на неї у порядку переведення. Державна служба зайнятості пропонує їм рівноцінну роботу (службу) першочергово.

Витрати, пов'язані з переїздом до Києва і поверненням на попереднє місце роботи або переїздом за призначенням в іншу місцевість, відшкодовуються депутату за категорією “працівників, запрошених на роботу”, що регулюються трудовим законодавством.

Якщо дружина або чоловік депутата не працевлаштувалися на новому місці (у Києві), перерва в роботі зараховується до загально-

го і безперервного стажу роботи (служби). На вказаний період за дружиною (чоловіком) депутата зберігається попереднє місце роботи (служби), стаж роботи (служби) за спеціальністю, стаж роботи (служби). Це дає право на встановлення процентних надбавок до заробітної плати, процентних надбавок і одержання виплат за вислугу років (за стаж роботи за спеціальністю на даному підприємстві), на виплату винагороди за результатами роботи підприємства за рік, а також – якщо ця особа не менше півроку до переїзду в Київ займала посаду або працювала за професією, що передбачає пільги, – процентних надбавок за стаж такої роботи (що дає право на пенсію на пільгових умовах і у пільгових розмірах).

Пенсійне забезпечення. При досягненні пенсійного віку за наявності трудового стажу для чоловіків – не менше 25 років, для жінок – не менше 20 років депутату призначається пенсія в розмірі 80% місячної заробітної плати працюючого народного депутата на момент призначення пенсії. За кожний повний рік роботи понад 25 років для чоловіків і 20 років для жінок пенсія за віком (та по інвалідності I і II групи) збільшується на 1%, але не може сягнути більше 90% зазначеного заробітку, без обмеження граничного розміру пенсії. Страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування до солідарної системи нараховуються з усієї суми зарплати депутата.

У разі виходу на пенсію народному депутату виплачується грошова допомога в розмірі 12 місячних посадових окладів працюючого депутата за рахунок бюджету парламенту.

Пенсія виплачується в повному розмірі незалежно від заробітку (прибутку) депутата, який він одержує після виходу на пенсію.

У випадку смерті депутата за рахунок бюджету Верховної Ради непрацездатним членам сім'ї, які були на його утриманні, призначається пенсія, розмір якої становить 70% зарплати депутата з урахуванням усіх доплат та надбавок до посадового окладу, та 90% – на двох і більше членів сім'ї. Дітям депутата пенсія призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника.

Депутат-пенсіонер (крім тих, чиї повноваження було припинено достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього або за рішенням суду у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата) має право безоплатного проїзду на території України один раз на рік (у прямому і зворотному напрямках) залізничним, водним, повітряним або автомобільним міжміським транспортом.

Депутатові, в якого є трудовий стаж, необхідний для призначення пенсії за віком, пенсію за його бажанням може бути призначено (але вона не виплачується) достроково, але не раніше ніж за два роки до встановленого пенсійного віку.

Тим працюючим депутатам, яким призначено пенсії, здійснюється їх перерахунок у разі, коли змінюється розмір заробітної плати депу-

татів. Перерахунок пенсій здійснюється з усієї суми заробітної плати працюючих народних депутатів з дня виникнення права на перерахунок пенсій без обмеження граничного розміру пенсії.

Для всіх депутатів попередніх скликань (крім, звичайно, тих, чиї повноваження припинено достроково у зв'язку з набранням законної сили обвинувальним вироком щодо нього або за рішенням суду у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата) зберігаються безкоштовне медичне обслуговування у тих закладах охорони здоров'я, до яких вони були прикріплені у період виконання депутатських повноважень, забезпечення путівками для лікування.

Вищенаведені положення не можуть бути скасовані чи звужені іншими законодавчими актами.

У разі дострокового припинення повноважень Верховної Ради України депутат має право на отримання одноразової грошової допомоги у трикратному розмірі його місячної заробітної плати на день припинення депутатських повноважень. Йому забезпечується безкоштовний проїзд і провіз належного майна до місця проживання.

Куди б депутат не приїхав, він і особа, яка його супроводжує, мають право на одержання від адміністрації готелю, незалежно від відомчої підпорядкованості, позачергово окремого номера.

Транспортне забезпечення. На території України депутат користується правом позачергового отримання проїзних документів на всі види транспорту та проїзду (за винятком таксі), а самі документи — за рахунок бюджету парламенту. Якщо він користується автомобілем, він може безкоштовно паркуватися. Для всіх питань, пов'язаних із виконанням депутатських повноважень у межах міста Києва, депутат має право скористатися автотранспортом Верховної Ради.

У приміських поїздах депутат їздить безкоштовно за посвідченням народного депутата.

Депутати, а також особи, які їх супроводжують, та члени родини — дружина (чоловік), батьки і діти, якщо вони їдуть разом, — можуть безкоштовно користуватися залами офіційних делегацій портів і вокзалів.

Навіть після виходу на пенсію депутат за рахунок Державного бюджету може користуватися транспортом Верховної Ради для поїздки в лікарню, поліклініку та інших потреб оздоровлення та лікування, але не більше 10 годин на місяць.

Декларування майнового стану і доходів депутата України здійснюється при оформленні на роботу у Верховну Раду, а потім щорічно протягом здійснення повноважень. У податковій декларації зазначаються відомості про депутата і членів його сім'ї (дружина, чоловік, батьки, повнолітні діти), про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, а також про нерухоме та цінне рухоме майно, вклади в банках і цінні папери.

Керівництво парламенту (голова і два його заступники) забезпечуються приміщенням для проведення офіційних заходів, транспортом,

секретаріатом, охороною, а також коштами на представницькі цілі, які не перевищують 40% відповідного посадового окладу.

Депутати забезпечуються окремим технічно обладнаним службовим кабінетом у приміщеннях Верховної Ради України з розташуванням у ньому постійного робочого місця його помічника-консультанта.

Безпека депутатів забезпечується як при виконанні ними повноважень, так і за місцем їх проживання.

У межах виконання депутатських повноважень депутат має право безперешкодно і безкоштовно скористатись урядовим та іншими видами зв'язку, які є у наявності в органів державної влади та органів місцевого самоврядування чи підприємства, установи та організації.

Органи місцевої влади — як державної, так і самоврядування — зобов'язані сприяти організації звітів депутатів та їх зустрічей з виборцями. Вони повинні безкоштовно надавати окреме пристосоване приміщення, обладнане засобами зв'язку, сповістити виборців про час та місце звіту або зустрічі, інформувати про це місцеві ЗМІ. Витрати на це бере на себе парламент.

Держава в обов'язковому порядку страхує життя і здоров'я депутата з бюджету парламенту на суму десятирічного грошового утримання народного депутата. Страховик виплачує страхові суми: у разі загибелі (смерті) народного депутата спадкоємцям — у розмірі десятирічного грошового утримання депутата; у разі втрати депутатом працездатності — у розмірі залежно від ступеня втрати працездатності, що визначається у відсотках від десятирічного грошового утримання народного депутата. Страхова сума виплачується незалежно від виплат за іншими видами державного соціального страхування та виплат соціального забезпечення у порядку відшкодування збитків.

Щомісячно за рахунок парламенту депутатам виплачується компенсація у розмірі різниці між втраченим заробітком і призначеною пенсією без урахування одноразової страхової суми.

Коштом парламенту депутат може підвищувати свою кваліфікацію — навчатися у навчальних закладах, магістратурах та аспірантурах, вивчати іноземні мови у вільний від виконання депутатських обов'язків час.

У питаннях **матеріального і соціально-побутового забезпечення** депутат прирівнюється до членів уряду. Фактичний дохід, який депутат отримує від держави, складається із багатьох чинників. Депутат отримує щомісячний посадовий оклад¹⁴⁵, надбавки до нього у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів, надбавки за науковий ступінь або почесне звання, кошти для відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень у розмірі місячної заробітної плати народного депутата, що не підлягають оподаткуванню, та кошти на відрядження. Заробітну плату він отримує з дня початку депутатських

¹⁴⁵ У 2009 році щомісячний посадовий оклад депутата українського парламенту сягав близько 20 000 грн (або \$2500), у той час як середня зарплата у грудні 1999 року — 2233 грн (або \$ 292), тобто різниця становила 8,5 раза.

повноважень, а кошти для відшкодування витрат на здійснення депутатських повноважень — з дня обрання.

Згідно із законом за дні, в які депутат без поважних причин не виконує свої депутатські повноваження, такому обранцю виплати не мають проводитися. Але водночас закон не вказує, що вони не нараховуються. За питанням дотримання трудової дисципліни повинен слідувати регламентний комітет, який має вносити відповідне подання.

Депутати безкоштовно забезпечуються медичним обслуговуванням та путівками для санаторно-курортного лікування.

Народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта. На чотирьох із них поширюється дія Закону України “Про державну службу”, вони прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради України або до виконавчих апаратів органів місцевого самоврядування. Ті з них, які працюють у Києві за строковим трудовим договором на постійній основі, але не є державними службовцями, також можуть прикріплюватися для кадрового та фінансового обслуговування до Апарату Верховної Ради.

Народний депутат має право у межах загального фонду, виділеного йому для оплати праці помічників-консультантів та не використаного ним для цієї мети, сплачувати визначені договорами чи угодами роботи, послуги, пов’язані із здійсненням депутатських повноважень.

Житлові права, якими користується депутат українського парламенту, є доволі обширними порівняно з такими самими в його європейських колег. Так, законом передбачено, що депутат має право на отримання одноразової грошової компенсації витрат для створення належних житлових умов, або отримання на строк його повноважень службового жилого приміщення, або жилого приміщення для проживання незалежно від місця його проживання. Класикою використання цілком законних підстав для поліпшення житлових умов є отримання житла політиком у ранзі члена уряду, наприклад, а потім — як депутата. Аналогічно чинять і мешканці Києва, обрані депутатами парламенту.

Якщо готового житла немає, депутату одноразово виплачується грошова компенсація у розмірі вартості житла для нього та членів його сім’ї, які проживали разом з ним на день його обрання, відповідно до норм жилої площі (13,65 квадратного метра на одну особу згідно з чинним Житловим кодексом УРСР від 30 червня 1980 року) виходячи із середньої ціни одного квадратного метра житла у Києві на відповідний період. Компенсація виплачується у порядку, визначеному Положенням, затвердженим Головою Верховної Ради України, однак текст цього Положення в базі даних парламенту нам знайти не вдалося.

Закон передбачає, що виплата грошової компенсації позбавляє депутата права на одержання службового жилого приміщення або

жилого приміщення для постійного проживання у цьому скликанні, а також на отримання грошової компенсації, чи службового жилого приміщення, чи жилого приміщення для постійного проживання при подальших обраннях народним депутатом наступних скликань.

Якщо депутат одержав службове жиле приміщення чи жиле приміщення для постійного проживання, то в поточному скликанні він позбавляється права на отримання грошової компенсації. Якщо депутат обраний повторно, він знову має право на отримання службового жилого приміщення. Зберігається і його право на отримання у новому скликанні жилого приміщення для постійного проживання чи грошової компенсації.

До надання грошової компенсації або службового жилого приміщення, або жилого приміщення для постійного проживання депутатові та його родині надається номер у готелі, який оплачується за рахунок бюджету Верховної Ради.

Службові жилі приміщення надаються депутатам незалежно від того, чи перебували вони на обліку для поліпшення житлових умов, без додержання черговості та пільг. Після переходу на постійну роботу у Верховну Раду депутати та члени їх сім'ї, якщо вони перебували на такому обліку, з нього не знімаються. Жила площа, яку родина займала до обрання, бронюється на строк виконання ним депутатських повноважень.

У разі смерті депутата за членами сім'ї зберігається право на житлові умови на підставах, які існували до виникнення цих обставин.

1.10. Висновки

В Україні діє як індемнітет, так і імунітет.

Індемнітет захищає від юридичної відповідальності за політичну діяльність парламентаря – зміст його виступів, позицію при голосуванні, зміст запитів і звернень.

Імунітет захищає депутата парламенту від обшуку, затримання, огляду особистих речей і багажу, транспорту, житлового чи службового приміщення, порушення таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, а також від пред'явлення звинувачення у кримінальних справах та обмеження свободи в рамках процесуальних дій без попередньої згоди парламенту.

Конституція та законодавство не забороняють починати кримінальне провадження і порушувати справу проти депутата національного парламенту. Але мусить бути надана згода парламенту на пред'явлення йому звинувачення, затримання та арешт, оскільки пред'явлення звинувачення вже є моментом у процесі притягнення до кримінальної відповідальності.

Оскільки існує термін дії недоторканності, то немає видимих перешкод для того, щоб кримінальна відповідальність могла наступати після спливу терміну дії.

Конституція і законодавство не забороняють несення депутатом парламенту адміністративної відповідальності чи відповідальності у цивільних справах, що не пов'язані з обмеженням свободи.

Питання про затримання депутата на місці злочину не отримало тлумачення в практиці КСУ.

У депутатів є дипломатичний паспорт.

IV. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У сучасних демократіях, незалежно від обраних ними форм правління, забезпечується суверенітет діяльності парламенту як представницького і законодавчого інституту, хоча це право парламенту має колективний характер, і носієм його є кожен депутат. Незалежність парламенту також забезпечується достатньо високим рівнем винагороди, яку отримують депутати за свою працю, і матеріального забезпечення, гарантованого їм.

У “зрілих” європейських демократіях варіативно діють дві основні моделі – “британська”, яка акцентує увагу на свободі слова та на відсутності необхідності несення відповідальності за виконання депутатом його прямих обов’язків у парламенті (індемнітет), і “французька”, яка передбачає захист від судового переслідування депутатів, і здійснення такого лише за згодою палати, до якої вони належать (імунітет). З точки зору правової конструкції, характеру, сфери застосування, терміну дії системи привілеїв суттєво відрізняються одна від одної: від *мінімалістської*, за якої обсяг привілеїв обмежений свободою виступу у парламентському засіданні та парламентській діяльності (індемнітетом), до *повної*, що включає в себе імунітет, за якого навіть порушення кримінальної справи щодо дій депутата пов’язується із необхідністю надання на це згоди парламентом. У багатьох країнах світу одночасно використовуються положення обох моделей.

Парламентський імунітет більшості країн Європейського Союзу визначається як повний чи частковий захист від заходів кримінального переслідування.

Імунітет – це не модель виведення депутата за межі юридичної відповідальності, а правові (як правило, конституційні) гарантії захисту від можливої сваволі держави через політичну діяльність депутата, що полягають у необхідності надання згоди парламентом на вчинення всіх дій, пов’язаних з обмеженнями свободи – затримання чи арешту. Метою дії імунітету є **забезпечення незалежної діяльності національного парламенту, тому і тлумачиться він передусім як інститут публічно-правового простору, а не як персональний привілей обраної особи, фізична недоторканність особи.**

Хоча дослідники парламентаризму і політичних процесів погоджуються в тому, що депутатський імунітет є важливим чинником функціонування парламенту, а загальна відмова від нього здатна зашкодити незалежності парламентаризму, не менш важливий висновок полягає в необхідності знайти **розумний баланс між незалежністю парламенту як інституції і умовами для недопущення зловживання**

імунітетами, що використовуються як броня від відповідальності за правопорушення.

Хоча тотожних моделей забезпечення незалежної діяльності парламентарів немає, однак існує **ключовий принцип демократичної культури, що виходить з ідеї *common benefit* (спільного блага) і полягає, зокрема, у рівності всіх перед законом.** Якщо виникає колізія, і принцип верховенства права входить у суперечність із принципом гарантування імунітету, вона вирішується на користь першого. Тому законодавство і політична практика демократичних країн не створюють умови для уникнення відповідальності депутатами, але захищають їх від переслідування за політичними мотивами і водночас гарантують незалежність і репутацію вищого законодавчого органу, передаючи йому право самостійно вирішувати долю своїх членів.

За період становлення і функціонування європейського парламентаризму сформувалися демократичні традиції, що виявляються в незобов'язувальній особистій прихильності депутатів до принципу рівності. Так, наприклад, вони беруть участь у судових процесах як свідки чи відповідачі і навіть добровільно представляють подання про призупинення імунітету. Проте у глобальному вимірі ці випадки є скоріше винятком, ніж правилом; а в країнах, де можливі політичні репресії, вони можуть бути використані проти парламентарів, тому, на нашу думку, добровільну відмову від імунітету в таких країнах, як Україна, рекомендувати не слід.

В Україні перспективу подальшого перегляду обсягу прав і привілеїв, пов'язаних із статусом депутата парламенту, слід вибудовувати на необхідності забезпечити депутату можливості для безперешкодного та ефективного здійснення ним його функцій як члена парламенту, що має публічно-правовий характер, а не характер особистих привілеїв.

Оптимізація і реформування обсягу прав і привілеїв депутата національного парламенту може включати зазначені нижче напрями, але не обмежуватися ними.

У сфері індемнітету

Індемнітет має абсолютний характер, його скасування чи призупинення не слід допускати. Водночас його варто поширювати лише на дії, пов'язані з виконанням депутатом національного парламенту прямих обов'язків. Доцільно зауважити, що діяльність депутата відбувається в межах компетенції парламенту і не охоплює весь період дії мандата. Сфера поширення індемнітету має стосуватися реалізації депутатського мандата незалежно від місця здійснення (парламент, виступи у ЗМІ, зустрічі з виборцями тощо).

Рекомендовано привести у взаємну відповідність норми Конституції та законодавства в частині поняття “наклеп”, яке було де-

криміналізоване в ході розробки й ухвалення нового Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року, але фігурує в нормі статті 80 Конституції України та продовжує піддаватися “змінам” у низці законопроектів щодо внесення змін до Конституції.

Доцільно переглянути обсяг мандата депутата парламенту, зокрема його безпосередню розпорядчо-адміністративну функцію, що виявляється в наданні розпоряджень і вказівок керівникам органів державної влади та самоврядування. Природа такої функції пов’язана з радянською практикою і суперечить статусу члена законодавчого органу.

У сфері імунітету

Імунітет як особлива процедура притягнення депутата до кримінальної відповідальності виступає наріжним каменем правового статусу парламентаря і гарантується на конституційному рівні, але часто неправомірно тлумачиться як персональна недоторканність і індивідуальний привілей. Зловживання імунітетом загрожує цілісності самого парламенту як органу суспільного представництва та законодавчого органу держави. Не підлягає сумніву необхідність збереження інституту імунітету, який нині в Україні застосовується на всіх етапах кримінальної відповідальності (як при затриманні, так і при арешті) і починається з пред’явлення звинувачення. Однак це не означає, що варто зберігати його значний обсяг.

Імунітет не стосується несення адміністративної відповідальності (не пов’язаної з обмеженням свободи) і заходів, що передують пред’явленню звинувачення у кримінальній справі. На перспективу рекомендовано звузити обсяг імунітету в частині можливості затримання депутата на місці скоєння злочину без згоди Верховної Ради.

Рекомендовано передбачити можливість поновлення (дорозслідування) справи, порушеної до обрання громадянина депутатом парламенту, після складання ним мандата, оскільки статус імунітету пов’язаний із набуттям статусу депутата, а термін його дії дорівнює терміну виконання депутатських повноважень.

У сфері усунення можливостей для зловживання імунітетом

Невід’ємним елементом забезпечення імунітету депутатів національного парламенту є позиція самих депутатів, яка має формуватися відповідно до приписів Конституції та законів. Верховна Рада, як і кожен орган держави, повинна діяти відповідно до статті 19 Основного Закону України, тобто “лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”. Проте на підставі фактів, наведених у цьому дослідженні, Верховна Рада як колективний парламентський інститут та її посадові

особи нехтують дотриманням Конституції та законодавства, зокрема, у тій їх частині, що регулює статус та зобов'язання парламентарів. Це стосується таких процедур, як суміщення статусу депутата з посадами у центральних органах виконавчої влади, входження до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку, особистої участі у засіданнях Верховної Ради та її органів, особистого голосування тощо, що викладені в Конституції та законах, які регулюють діяльність парламенту та його членів.

Потребують більш ретельного опрацювання питання внутрішньої відповідальності депутатів перед законодавчими органами, до яких вони належать. Рекомендовано підвищити роль внутрішньопарламентських процедур. Варто встановити і заохочувати дотримання стандартів поведінки у парламенті. Рекомендовано розглянути питання про запровадження системи підтримання робочої дисципліни незалежними, або внутрішньопарламентськими службами. Розробка, фіксація і застосування внутрішніх дисциплінарних норм парламенту в разі порушення порядку депутатами дозволить запровадити багатоступеневу систему відповідальності та уникнути криміналізації деяких деліктів.

У сфері матеріально-побутового забезпечення

Метою матеріального забезпечення депутатів у розвинених країнах є створення гідних умов праці та оплати роботи депутатів. Зазвичай рівень матеріального забезпечення відповідає рівню держслужбовців вищого рангу. Якщо у країнах усталеної демократії заробітна плата депутата національного парламенту перевищує середню заробітну плату в країні втричі, то в Україні посадові оклади депутатів (без урахувань передбачених законодавством додаткових виплат) більші за суму щомісячного доходу пересічних громадян у 8-10 разів. Рекомендовано переглянути систему матеріально-фінансового забезпечення депутатів парламенту. Доцільно встановити максимально можливий ступінь для матеріальної винагороди депутата парламенту залежно від рівня прожиткового мінімуму або іншого законодавчо встановленого стандарту. Доцільно переглянути інституційну систему спеціалізованого матеріально-побутового забезпечення, яка у своїй сукупності відтворює підходи радянської доби. Зокрема, у частині забезпечення депутатів парламенту житлом — гарантувати службове житло на період виконання обов'язків, усунувши практику передачі службового житла у власність та скасувавши наявні законодавчі можливості для зловживання у вигляді неодноразового отримання житла. Переглянути доцільність соціального-побутового супроводу экс-депутатів коштом парламенту з метою оптимізації витрат на утримання парламенту.

Політичні та громадські впливи

Крім юридичної відповідальності, парламентар несе також відповідальність політичну. Одним із засобів останньої слід вважати партійний вплив, що для належного рівня реалізації потребує розвитку інструментів внутрішньопартійної демократії, а також прозорих та інформативних виборчих процедур. Поінформованість виборців може перешкоджати корумпованим кандидатам успішно балотуватися.

Важливу роль у залученні уваги до питань подолання корумпованості у парламентському середовищі можуть відігравати ЗМІ.

Уточнення вітчизняних конституційних і законодавчих положень щодо статусу депутата сприятиме збереженню традиційних для європейського парламентаризму інститутів захисту депутата від неправомірних впливів з боку держави і водночас дасть змогу оптимізувати засади діяльності парламенту, що дозволить забезпечити рівновагу між привілеями та відповідальністю депутатів національного парламенту і слугуватиме відновленню довіри суспільства до Верховної Ради та її корпусу.

Мандат депутата у сучасних демократіях: права та відповідальність

Дослідження проблеми

Конончук Світлана Григорівна
Ярош Олег Анатолійович

*Літературний редактор Олена Решетова
Дизайн обкладинки і макет Лариси Конончук*

Оригінал-макет виготовлено на обладнанні
Українського незалежного центру політичних досліджень
01034, м. Київ, вул. Лисенка, 8, оф. 9
Тел./факс: (044) 279-2435, 599-4251
ucipr@ucipr.kiev.ua, <http://www.ucipr.kiev.ua>

Підписано до друку 19.04.2011 р. Формат 70x108/16. Папір офсетний.
Друк офсетний. Гарнітура Svetlana. Ум. друк. арк. 5,6.
Фіз. друк. арк. 6. Тираж 750 прим.

Віддруковано у друкарні ТОВ "Агентство "Україна"
01034, м. Київ, вул. Гончара, 55
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)