

ДЕПУТАТСЬКИЙ ІМУНІТЕТ ТА ІНДЕМНІТЕТ: УКРАЇНСЬКИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

DEPUTY IMMUNITY AND INDEMNITY: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

Тарасова А.Д., студентка III курсу факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Червінська Д.І., студентка III курсу факультету адвокатури
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено дослідженню індемнітету та імунітету як складників депутатської недоторканності. Окреслено зміст термінів індемнітету та імунітету. Розглянуто стан вищезазначених понять в українському законодавстві. Досліджено, що в зарубіжному законодавстві немає єдиного визначення індемнітету та імунітету. На їх різницю частково впливає історичне підґрунтя та практика, яка склалася в конкретних країнах. Досліджено практику Венеційської комісії, яка виокремила декілька моделей індемнітету: абсолютний (безумовний), обмежений законом та обмежений парламентом. Автори зробили висновок про те, що індемнітет захищає членів парламенту від більшості видів покарання (кримінального, цивільного, адміністративного) за дії, вчинені в період виконання парламентських обов'язків. Розглянуто досвід Німеччини, Словенії, Білорусі, Великої Британії. Зроблено висновок про те, що межі дії індемнітету залежать від передбаченого законом ступеня захищеності парламентарів і в кожній країні мають свої варіації цих меж. Наприклад, на відміну від Німеччини, де не встановлюється спеціальний суб'єкт розгляду справи про кримінальні правопорушення, вчинені депутатом, у Білорусі такі справи підпадають під юрисдикцію суто Верховного суду. У статті окреслено політичну недоторканність членів Європарламенту. Визначено, що залежно від правової системи та історичного досвіду національне законодавство може визначати деякі обмеження щодо об'єкта захисту індемнітетом. Також було зазначено, що законодавство деяких країн поширює дію індемнітету на публічні виступи депутатів – будь то участь у виборчому процесі, передвиборча агітація, дебати (пов'язані з політичною діяльністю), засоби масової інформації та інше. Досліджено можливість проведення парламентської процедури зняття депутатського імунітету, порушення професійних та етичних стандартів для парламентарів, що є однією з найпоширеніших підстав зняття імунітету. Автори зробили висновок про те, що практика розвинених демократичних держав дає підстави говорити про наближення національних інститутів парламентських імунітетів до певного єдиного стандарту.

Ключові слова: імунітет, індемнітет, депутатська недоторканність.

The article is devoted to the study of indemnity and immunity as components of parliamentary immunity. The meaning of the terms indemnity and immunity is outlined. The state of the above concepts in the Ukrainian legislation is considered. In the article the authors analyze the foreign experience of legislative regulation of these categories. It is investigated that there is no single definition of indemnity and immunity in foreign legislation. The practice of the Venice Commission, which singled out several models of indemnity – absolute (unconditional), limited by law and limited by parliament, is studied. The authors conclude that indemnity protects members of parliament from most types of punishment (criminal, civil, administrative) for acts committed during parliamentary duties. The experience of Germany, Slovenia, Belarus, Great Britain is considered. It is concluded that the limits of indemnity depend on the degree of protection of parliamentarians provided by law and in each country there are variations of these limits. The article outlines the political immunity of members of the European Parliament. It has been determined that, depending on the legal system and historical experience, national law may impose certain restrictions on the object of indemnity protection. It was also noted that the legislation of some countries extends the effect of indemnity to public speeches of deputies – whether participation in the election process, campaigning, debates (related to political activities), the media and more. The possibility of conducting a parliamentary procedure for lifting parliamentary immunity, violation of professional and ethical standards for parliamentarians – is one of the most common grounds for lifting immunity. The authors conclude that the practice of developed democracies gives grounds to speak about the approximation of national institutions of parliamentary immunities to a certain common standard.

Key words: immunity, indemnity, parliamentary immunity.

Багато іноземних держав у своїх правових системах використовує різну термінологію та наповнення у визначенні термінів. Депутатська недоторканність містить такі складники: *імунітет* та *індемнітет*. **Імунітет** (лат. «*immunitas*» – звільнення) – ситуація, у якій особа є захищеною від правових дій [1]. Імунітет – це заборона притягнення депутата до кримінальної відповідальності без попередньої згоди на це парламенту.

Індемнітет (лат. «*indemnitatis*» – відшкодування) – захист від юридичної відповідальності за щось [2]. Парламентський індемнітет – 1) привілей депутатів парламенту, що полягає в їх невідповідальності. Означає заборону переслідування депутата за будь-які дії, вчинені ним під час виконання депутатських обов'язків (промову в парламенті, голосування, участь у комісіях та інше – індивідуальний характер). Ніхто, зокрема й сам парламент, не може притягнути депутата до відповідальності за ці дії навіть після того, як він перестав бути членом парламенту; 2) винагорода депутатів за парламентську діяльність, зокрема покриття витрат на резиденцію, листування, поїздки та інше.

Окрім того, використовується визначення – «*індемнітет*» як гарантія, що депутати не несуть відповідальності за результати голосування або висловлювання в парла-

менті та його органах (за винятком образи чи наклепу) як у період здійснення депутатських повноважень, так і після закінчення їхнього терміну [3, с. 78–79].

В українському законодавстві чіткого визначення термінів «імунітет» та «індемнітет» немає. Фактично в законодавстві «імунітет» та «індемнітет» позначаються одним терміном – «депутатська недоторканність». До внесення змін 1 січня 2020 року статтю 80 Конституції було викладено в такій редакції (від 21.02.2019): «Народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в 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» [4]. Проаналізувавши вищезазначену норму, ми можемо стверджувати, що в Конституції України було закріплено «індемнітет» з обмеженнями («...не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп...») та імунітет без будь-яких обмежень.

Після внесення змін до Конституції від 1 січня 2020 року стаття 80 має такий вигляд: «Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образи чи наклеп» [5]. Фактично в Основному законі залишилися ознаки лише індемнітету.

Венеційська комісія виділила декілька моделей індемнітету: абсолютний (безумовний), обмежений законом та обмежений парламентом. Абсолютний індемнітет полягає в поширенні захисту не тільки на свободу від переслідувань за голосування, але й на всі висловлювання депутатів у межах здійснення їхнього мандату, яке жодним чином не може бути скасовано. Тоді як друга модель індемнітету обмежена законом або конституцією та передбачає часткові заборони висловлювання щодо певних типів виразів, які вважаються особливо докірливими. Це може бути наклеп, вираз ненависті, державна зрада, розголошення державної таємниці тощо. Третью моделлю є індемнітет, обмежений парламентом. Він полягає в тому, що індемнітет може зняти сам парламент на двох підставах: або на основі встановлених критеріїв, або за умови парламентської більшості [6].

Депутатський індемнітет є важливою **конституційно-правовою гарантією функціонування парламенту** та виконання покладених на депутата обов'язків. Попри закріплення цієї гарантії в нормативно-правових актах, ми вважаємо, що українське законодавство не є взірцем у цій сфері регулювання, адже цей привілей, враховуючи сьогоденні реалії, застосовується не завжди правомірно та фактично створює передумови особистої вигоди. В українському законодавстві немає визначення поняття «наклеп» (цей термін згадувався лише у кримінальному кодексі УРСР 1961 року та в деяких актах судової влади, що втратили свою чинність), що суттєво впливає на розширення дискреційних повноважень суду чи суб'єкта, уповноваженого на встановлення у словах парламентаря ознак наклепу.

Щодо іноземного досвіду законодавчого регулювання ситуація така: свобода висловлювань (індемнітет) передбачає захист від усіх форм відповідальності за дії, вчинені під час виконання депутатських функцій. Зарубіжне законодавство використовує різні терміни для позначення цього привілею: «службовий імунітет» в Австрії, «індемнітет» у Німеччині, «свобода висловлювань» у Канаді, Нідерландах, Великобританії. Це є гарантією захищеності парламентарів від будь-яких впливів із боку держави та її органів, а також із боку осіб, що намагаються чинити незаконний тиск. Окрім того, індемнітет передбачає додатковий захист для депутатів під час висловлення позиції, яка суперечить позиції більшості в парламенті. Висловлення позиції виборців, які делегували депутата до парламенту, навіть якщо вони й становлять меншість населення, має велике значення. Де факто це означає, що індемнітет передбачає захист частини парламенту, яка створена за результатами виборів, задля вираження нею спільної волі громадян [7].

Індемнітет захищає членів парламенту від більшості видів покарання (кримінального, цивільного, адміністративного) за дії, вчинені в період виконання парламентських обов'язків. Наприклад, у Німеччині стаття 46 Конституції ФРН закріплює такі положення:

1) депутат не може бути підданий переслідуванню в судовому або адміністративному порядку чи інакше притягнутий до відповідальності за своє голосування або висловлювання в бундестазі або в одному з його комітетів. Це не належить до наклепу та образ;

2) депутат може бути притягнутий до відповідальності або заарештований за кримінально каране діяння лише за згодою бундестагу, за винятком випадків затримання під час скоєння такого діяння або протягом наступного дня;

3) згода бундестагу потрібна, крім того, на будь-яке інше обмеження особистої свободи депутата або на застосування щодо нього процедури згідно зі статтею 18 (використання прав для боротьби з основами вільного демократичного ладу);

4) будь-яке кримінальне провадження та будь-яке судочинство згідно зі статтею 18 щодо депутата, будь-який арешт і будь-яке інше обмеження його особистої свободи повинні бути припинені на вимогу бундестагу [8].

З огляду на положення Конституції ФРН індемнітет передбачає захист парламентарів від усіх видів переслідувань.

Схожі гарантії парламентаризму встановлює Конституція Білорусі [9], а саме стаття 102. За депутатами закріплюється гарантія недоторканності під час висловлювання своїх думок і виконання повноважень, окрім звинувачення їх у наклепі чи образі. Зазначається, що протягом терміну виконання своїх повноважень депутати можуть бути заарештовані чи іншим чином позбавлені особистої свободи тільки за згодою відповідної палати парламенту, членом якої вони є. Проте це правило не поширюється в разі здійснення державної зради чи іншого тяжкого злочину, а також у разі затримання парламентаря на місці скоєння злочину. Та, на відміну від Німеччини, де не встановлюється спеціальний суб'єкт розгляду справи про кримінальні правопорушення, вчинені депутатом, у Білорусі такі справи підпадають під юрисдикцію тільки Верховного суду.

Вивчаючи Конституцію Словенії, можна зробити висновок, що імунітет мають не лише депутати Державних зборів (стаття 83), але й члени Державної ради (стаття 100). Проте варто зазначити, що рішення щодо надання чи позбавлення імунітету ухвалює Державна рада, а також неможливо оминати факт того, що вищезазначені особи користуються імунітетом тільки стосовно кримінального переслідування. Захисту від цивільного переслідування в парламентарів Словенії немає. Зокрема, відповідно до положень статті 83 Конституції Словенії депутат не може бути заарештований, якщо він заявляє про імунітет (в окремих випадках Державна рада може визнати дію імунітету, навіть якщо депутат не заявляв про нього або був затриманий під час скоєння злочину), окрім випадків скоєння злочину, за який передбачається відповідальність у вигляді п'яти та більше років позбавлення волі [10].

У Великобританії всі учасники парламентських дебатів і розслідувань підпадають під дію індемнітету, відповідно до положень Акта про дипломатичні привілеї 1964 року [11]. Водночас у законодавстві Великобританії не закріплено чіткого переліку осіб, які можуть отримати імунітет чи/та індемнітет, оскільки відповідно до Акта привілеїв та імунітетів 1988 року такий привілей може бути наданий особі за рішенням Її Величності (наказом парламенту) та підтверджується свідцтвом, що видається Державним Секретарем [12].

Основним джерелом, що закріплює політичну недоторканність членів Європарламенту, є Протокол № 7 про переваги і звільнення Європейського Союзу. Стаття 9 Протоколу № 7 закріплює основні умови дії депутатської недоторканності, а також її межі. Імунітет європейських депутатів складається з двох елементів. По-перше, на території своєї власної держави вони володіють тим же обсягом депутатської недоторканності, яким наділені депутати національного парламенту (п. «А» ч. 1). І, по-друге, на території іншої держави-учасниці Європейського Союзу вони не підлягають ні затриманню (арешту), ані судовому переслідуванню (п. «В» ч. 1). У цьому випадку, як видається, депутатський імунітет дуже наближається за своїм змістом до дипломатичної недоторканності, а правовий статус депутатів у цьому випадку розрізняється за національною належністю [13].

Отже, депутатський індемнітет – це особлива категорія, яка передбачає свободу висловлювань депутатів

у парламенті. Депутатам гарантується абсолютна свобода висловлювань, за які вони не будуть нести цивільної, кримінальної або адміністративної відповідальності, що зазначено у практиці вищезгаданих країн (окрім образи та наклепу).

Світовий досвід застосування індемнітету є досить різноманітним: він може поширюватись тільки на висловлення в парламенті або його органах; поширюватись тільки на висловлення в залі засідань парламенту або парламентських комітетах. Також нормативними актами може не бути передбачено, які саме дії захищаються індемнітетом. Дія індемнітету може бути поширена на публічні виступи депутатів – будь то участь у виборчому процесі, передвиборча агітація, дебати (пов'язані з політичною діяльністю), засоби масової інформації та інше.

Законодавство деяких країн як підстави для зняття індемнітету називає, наприклад, образливу критику глави держави (*особливо це стосується монархій, де охороняється титул і звання монарха*), або це може бути критика суддів чи судових органів. Застосування покарання може диференціюватись (скорочення часу виступу, обмеження в наданні слова взагалі, виведення зі складу структурних підрозділів і робочих груп парламенту, а також це може бути виведення зі складу парламенту). Однак Туреччина закріпила «повний» індемнітет для своїх парламентарів, що дає їм захист навіть від висловлювання, які містять наклеп. Відповідно до частини 3 Конституції «Основні органи Республіки», Розділу 1 «Законодавча влада», статті 83: під час виконання своїх функцій парламентарі не несуть відповідальності за голосування та думки, що вони висловлюють, навіть у разі їх повторення поза межами будівлі Великих Національних зборів Туреччини (жодних винятків щодо наклепу чи образи не встановлюється) [14].

Історичні підґрунтя та практика, яка склалася в конкретних країнах, дають нам можливість стверджувати, що надмірне звуження індемнітету не дуже поширено. Скоріше це застосовується для запобігання потенційній можливості зловживань із боку парламентарів. Індемнітет представників парламенту може бути знятий, така процедура передбачена в законодавстві Швейцарії та Нідерландів. Ініціатором можуть виступати як самі парламентарі, голова парламенту чи палати, так і спеціальні органи. Зазвичай потрібна підтримка більшості від загальної чисельності парламенту на голосуванні, як, наприклад, у Швейцарії (стаття 17а-20 Федерального акта про Федеральні збори) [15].

Порушення професійних та етичних стандартів для парламентарів дає можливість зняти індемнітет, щоб підтримувати та контролювати внутрішню дисципліну. Необхідність додержання етики та дисципліни в роботі походить з особливості структури органу, важливості його ефективної роботи для всієї держави та його колегіальності. Поширеними порушеннями в роботі парламентарів є такі: **наклеп** або **образ** члена парламенту іншим парламентарем чи сторонньою особою; суперечки між членами та представниками засобів масової інформації (щодо заяв і публікацій останніх); передчасне поширення відомостей, що стосується парламентської діяльності тощо.

За загальним правилом, дія в часі імунітету обмежена строком виконання мандату. Проте законодавство може містити різні формулювання: а) з дня обрання депутата; б) з дня складання присяги або підтвердження мандату, як, наприклад, в Австрії: імунітет починає діяти з моменту складення присяги та зупиняє свою дію в момент скли-

кання новообраної Національної Ради (до того ж імунітет посадових осіб органів парламенту, які здійснюють свої функції довше за термін парламенту, закінчується в момент закінчення виконання таких функцій), що закріплено у статті 57 Конституції; в) протягом строку повноважень парламенту; г) протягом парламентської сесії та інші [16].

Загалом, з метою розвитку інститутів конституційного права у країнах з демократичною формою правління характерне послаблення депутатського імунітету, оскільки активно розвиваються демократичні інститути та посилюється роль громадянського суспільства. Варто наголосити, що наявність депутатського імунітету обмежує позитивний вплив такого інституту – в авторитарних державах та державах перехідного типу, де демократичні тенденції тільки зароджуються.

О.Ю. Водяніков зазначив: «Практика розвинених демократичних держав дає підстави говорити про наближення національних інститутів парламентських імунітетів до певного єдиного стандарту. Таке наближення йде або шляхом розширення парламентських привілеїв, як, зокрема, в англосаксонській традиції, або звуження таких імунітетів, як це відбувалося протягом останнього десятиріччя в континентальній Європі» [17]. Яскравим прикладом підтвердження цієї тенденції є наша країна. В Україні, до зміни статті 80 Конституції, як і в більшості пострадянських країн, діяв абсолютний імунітет. Тож після прийнятих змін ми можемо бачити звуження, а фактично повне усунення, депутатського імунітету.

За 30 років незалежності України лише 19 народних депутатів було позбавлено недоторканності, а притягнуто до кримінальної відповідальності – одного. Ці дані свідчать про низку дієвості системи, яка не спроможна якісно забезпечити можливість притягнення депутата до відповідальності. Тож основною метою послаблення депутатського імунітету в Україні була можливість притягнути депутата до відповідальності за скоєний злочин і, відповідно, зменшити можливість депутатів перевищувати владні повноваження. Станом на сьогодні ще важко сказати, чи є дієвими вищезазначені зміни, але, на нашу думку, запроваджена система сприятиме позитивним змінам і допоможе країні в досягненні європейських стандартів політичного життя.

Інститути імунітету та індемнітету є одними з основних гарантій парламентарів, що забезпечують якісне виконання їхніх функцій. Зміст та обсяг імунітету в різних країнах різняться, на це впливають безліч чинників, починаючи від історичних аспектів формування та закінчуючи рівнем економічного розвитку країни. Саме тому в частині країн імунітет передбачає захист лише від кримінального переслідування, в інших – передбачається захист навіть від цивільного переслідування. Але, попри всі відмінності, аналізуючи законодавства країн світу, ми все ж можемо знайти й спільні риси. Зокрема, майже у всіх країнах світу не має імунітету щодо затримання й арешту в разі затримання особи на місці скоєння злочину. Щодо змісту індемнітету, то в цій категорії країни світу також не мають узгодженої практики. Межі дії індемнітету залежать від передбаченого законом ступеня захищеності парламентарів і в кожній країні мають свої варіації цих меж. У деяких країнах індемнітет поширюється тільки на висловлення в залі засідань парламенту чи парламентських комітетах, а в інших – поширює свою дію на публічні виступи депутатів (участь у виборчому процесі, передвиборча агітація, дебати).

ЛІТЕРАТУРА

1. Cambridge Dictionary: Immunity. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/immunity>.
2. Cambridge Dictionary: Indemnity. URL: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/indemnity>.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Укр. енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1999. Т. 2. 784 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, редакція від 21.02.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed20190221> (дата звернення: 15.04.2021).

5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР, редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2021).
6. Report on the scope and lifting of parliamentary immunities / European commission for democracy through law, Strasbourg, 2014. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e).
7. Інститут депутатської недоторканності: зарубіжний досвід. *Європейський інформаційно-дослідницький центр на запит Комітету Верховної Ради України*. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29307.pdf>.
8. Конституція ФРН. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf> (дата звернення: 22.04.2021)
9. Конституція Білорусі. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/> (дата звернення: 22.04.2021).
10. Конституція Словенії. URL: https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/slovenia/sloven-r.htm (дата звернення: 22.04.2021).
11. Diplomatic Privileges Act 1964. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1964/81/2020-12-17> (дата звернення: 22.04.2021).
12. Arms Control and Disarmament (Privileges and Immunities) Act 1988. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/2/section/1> (дата звернення: 22.04.2021).
13. Протокол про привілеї та імунітети Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору від 13 грудня 2007 р.). *База даних «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_623 (дата звернення: 13.04.2021).
14. Конституція Туреччини. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/turkey.pdf> (дата звернення: 22.04.2021).
15. Federal Act on the Federal Assembly. URL: <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/en> (дата звернення: 22.04.2021).
16. Конституція Австрії. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/austria.pdf> (дата звернення: 22.04.2021).
17. Водяніков О.Ю. Статус парламентарів. Парламентські імунітети в сучасних демократичних державах. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2408.