

¹⁷ Селіванов В. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння // Право України. – 2003. – № 9. – С. 16.

¹⁸ Малишко М. І. Стан і перспективи розвитку конституційно-парламентської реформи в Україні // Парламентаризм в Україні: теорія і практика [Текст] : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України 26 червня 2001 р. – К., 2001. – С. 260.

¹⁹ Оніщук М. В. Конституційна реформа: вимір відповідальності: популярний нарис. – К.: «Юридична книга», 2004. – С. 21.

²⁰ Заболотний Г. М. Оновлена Конституція – основа демократії // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 33.

²¹ Ківалов С. В. Межі та процедура конституційних перетворень в Україні // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 43.

Резюме

В даній статті проводиться аналіз наукових позицій стосовно терміна «конституційна реформа», розглядається співвідношення понять «конституційний процес» і «конституційна реформа».

Ключові слова: конституція, процес, конституційний процес, реформа, конституційна реформа.

Summary

In this article an analysis is conducted scientific positions in relation to a term «constitutional reform», examined correlations of concepts «constitutional process» and «constitutional reform».

Key words: constitution, process, constitutional process, reform, constitutional reform.

Отримано 1.10.2009

Н. Ю. НИКОНОВА

*Наталія Юріївна Ніконова, аспірантка
Інституту держави і права ім. В. М. Ко-
рецького НАН України*

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНСТИТУТУ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ В ДЕРЖАВАХ–ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Необхідність правового закріплення гарантій депутатської діяльності зумовлена, зокрема, тим, що функціонування будь-якого парламенту неможливе без належного виконання визначених повноважень та обов'язків його членами. Захист депутатів, їх честі та гідності, забезпечення безперешкодної діяльності є найважливішими внутрішніми функціями законодавчого органу. Таким чином, правові умови закріплення та функціонування – актуальна проблема парламенту України.

Дослідження гарантій депутатської діяльності в якості аспекту загального статусу парламентарів у зарубіжних країнах було проведено такими вітчизняними та зарубіжними правознавцями як А. З. Георгіца, О. В. Задорожній, С. Лінецький, Д. А. Ковачев, В. М. Бесчасний, В. М. Шаповал, В. Ф. Погорілко, Ю. Н. Тодика, Ю. С. Шемшученко та іншими. Правове регулювання відповідних питань в Україні, порівняно із закріпленням таких гарантій у законодавстві зарубіжних країн, не можна, на наш погляд, вважати процедурно завершеним і досконалим. Але саме до європейських стандартів рівня життя громадян та функціонування органів державної влади прагне Україна. Тому і є актуальним на сьогодні дослідження питання регулювання такого аспекту статусу парламен-

© Н. Ю. Ніконова, 2009

тарів як гарантії здійснення їх повноважень, а, зокрема, в країнах-членах Європейського Союзу.

Слід зазначити, що в будь-якій європейській державі законодавець не обмежений у визначенні специфіки дії привілеїв парламентарів, зокрема, йдеться про спосіб закріплення існування даного інституту, його предмету, меж його дії в часі, просторі та щодо кола осіб, підстав обмеження та зняття тощо. Великий вплив на визначення такої специфіки мала парламентська практика функціонування інституту парламентських привілеїв у тій чи іншій країні, адже саме вона визначила закріплені в законодавстві акценти¹. Аналіз цієї специфіки в країнах з усталеними принципами парламентаризму надасть змогу виявити певні недоліки моделі в Україні та вдосконалити її.

Отже, законодавче закріплення недоторканності парламентарів як одного з найстаріших і традиційних інститутів конституційного права відбувається у переважній більшості держав на конституційному рівні. Положення про депутатську недоторканість відсутні, зокрема, тільки в Конституціях Боснії і Герцеговини, Королівства Нідерланди, Конституційних актах Держави-Міста Ватикану та Конституційних актах Великої Британії. Конституція Королівства Данія, наприклад, проголошує недоторканість парламенту в цілому, встановлюючи в ст. 34 наступну норму: «Фолькетинг користується правом недоторканності. Будь-яка особа, що посягає на його безпеку чи свободу, видає наказ чи виконує наказ, який загрожує Фолькетингу, вважається винною у вчиненні державної зради». Усі вищевказані Конституції, однак, не забороняють і не виключають встановлення депутатської недоторканості спеціальним законом. Так, Союзна Конституція Швейцарії, прямо не проголошуючи недоторканість депутатів, вказує, що закон її «може передбачити» (ч. 2 ст. 162).

Щодо обмеження недоторканності, то в окремих конституціях містяться положення про безпосередній зв'язок депутатської недоторканості з необхідністю забезпечити виконання депутатом своїх конституційних обов'язків². Наприклад, у ряді держав існує практика, коли раніше знята недоторканість депутата відновлюється, і/чи позбавлення його свободи припиняється на період проведення сесії парламенту, якщо він цього вимагає. Наприклад, це характерно для Конституцій Бельгії (ч. 5 ст. 59), Федеративної Республіки Німеччина (ч. 4 ст. 46), Конституції Великого Герцогства Люксембург (ст. 69), Конституції Французької Республіки (ч. 3 ст. 26). Схожі нормативні положення містяться у деяких інших конституціях, прямо обмежуючи час дії депутатської недоторканості сесіями парламенту.

Територіальна сфера дії конституційної недоторканості депутатів національних парламентів, очевидно, обмежується територіальною юрисдикцією відповідних держав, хоча жодна конституція не містить прямих вказівок щодо цього. Деякі конституції, утім, обмежують сферу дії депутатської недоторканості стінами парламенту. Практично всі акти, що встановлюють недоторканість членів представницьких органів, прямо чи опосередковано визначають обмеженість її дії у часі. Усі ці обмеження можуть бути розділені на три групи, що стосуються, відповідно, стосуються строку депутатських повноважень, часу проведення парламентських сесій, а також того, що можна умовно назвати «вічним», або постійним, імунітетом.

Із строком повноважень прямо чи опосередковано зв'язують депутатську недоторканість членів представницьких органів у багатьох країнах-членах Європейського Союзу. Ряд актів прямо вказує, що депутатська недоторканість надається на весь строк депутатських повноважень (Конституції Греції, Іспанії, Польщі). Конституція Польщі цей термін навіть трохи збільшує, передбачаючи початок його плинину «з дня опублікування результатів виборів» (ч. 2 ст. 105).

Деякі акти встановлюють вимоги щодо терміну повноважень тільки опосередковано, визначаючи, наприклад, що «депутати користуються недоторканістю». Це вказує на дію недоторканості протягом терміну здійснення повноважень депутата. При цьому можуть конкретно встановлюватися і більш вузькі часові межі її дії, але все рівно тільки в межах строку повноважень. Інші конституційні акти обмежують дію депутатської недоторканості лише періодом проведення парламентських сесій чи інших аналогічних заходів. Наприклад, Конституція Бельгії визначає, що встановлена нею депутатська недоторканість діє «протягом сесії» (ст. 59). Аналогічні положення містяться також у Кон-

ституції Великого Герцогства Люксембург (ст. 69), Конституції Князівства Монако (ч. 2 ст. 56). В інших країнах (Великобританія), крім строку сесії, депутат має додатковий імунітет на період 40 днів до початку сесії й 40 днів після її закінчення.

Ряд конституцій обмежують період дії недоторканості депутатів часом їхнього перебування у стінах парламенту (чи його палати). В окремих актах, крім того, у цей період включається також час проходження (проїзду) депутата до парламенту і від нього до помешкання. Наприклад, такі положення містяться в Конституції Ірландії (ч. 13 ст. 15) та Конституції Королівства Норвегії (ст. 66).

Стосовно дії недоторканості протягом строку депутатських повноважень чи у період проведення парламентських сесій деякі конституції містять також положення щодо призупинення включення у цей час деяких кримінально-процесуальних термінів. Конституція Польщі, наприклад, передбачає, що у випадку відмови парламенту позбавити депутата недоторканості «перебіг строку давності припиняється аж до закінчення терміну повноважень» (ч. 3 ст. 105). А Конституція Мальти передбачає відстрочку виконання винесеного депутату вироку у вигляді страти чи тюремного ув'язнення, щоб дати йому «можливість здійснити апеляційне оскарження рішення» (п. а ч. 2 ст. 55).

Нарешті, у ряді конституцій передбачається можливість встановлення, умовно кажучи, «вічного», або постійного, імунітету окремих депутатів щодо скоєних ними діянь. Конституція Словацької Республіки (ч. 3 ст. 78) і Конституція Республіки Чехія (ч. 4 ст. 27) встановлюють, що у випадку відмови парламенту дати згоду на кримінальне переслідування чи арешт депутата «переслідування виключається назавжди».

Що стосується, наприклад, обмеження кримінально-процесуальних дій щодо депутатів, то тільки окремі акти проголошують недоторканність депутатів щодо притягнення до кримінальної відповідальності. У більшості ж випадків (як за наявності такого положення, так і за його відсутності) наводиться перелік кримінально-процесуальних дій, щодо яких встановлюється недоторканність. Загальну недоторканність депутатів щодо притягнення до кримінальної відповідальності (чи кримінального переслідування) проголошують лише Федеральний Конституційний Закон Австрії (ст. 57), Конституція Ісландії (ст. 49), Конституція Великого Герцогства Люксембург (ст. 69), Конституція Естонії (ст. 76). Більшість конституцій, однак, крім цієї загальної норми, встановлюють і конкретні кримінально-процесуальні дії, щодо яких також діє недоторканність (Конституції Болгарії, ФРН, Греції, Італії, Кіпру, Литви, Князівства Монако, Польщі, Словаччини, Чехії). Переліки таких кримінально-процесуальних дій найчастіше включають конкретні заходи, пов'язані з позбавленням чи обмеженням особистої свободи депутата (затримання, арешт, взяття під варту, ув'язнення). Відповідні положення є в переважній більшості міжнародно-правових актів і конституцій.

У ряді країн конституційна недоторканність депутатів поширюється, наприклад, на допит, пред'явлення обвинувачення, як зазначає Конституція Іспанії (ч. 2 ст. 71), віддання до суду (Конституції Бельгії – ч. 1 ст. 59, Латвії – ст. 30). Конституція Мальти допускає недоторканність депутата лише у випадку, коли він «засуджений до страти чи тюремного ув'язнення... і якщо він має право апеляції проти цього рішення» (ч. 2 ст. 55).

Одним із чинників обмеження депутатської недоторканності виступає встановлення визначених кримінально караних діянь чи обставин, щодо яких недоторканність не діє. Відповідні положення є в переважній більшості конституційних актів. Найчастіше недоторканність не поширюється на випадки затримання на місці злочину (Конституції Бельгії, Болгарії, ФРН, Греції, Ісландії, Іспанії, Італії, Кіпру, Латвії, Князівства Ліхтенштейн, Великого Герцогства Люксембург, Князівства Монако, Королівства Норвегія, Польщі, Словаччини, Франції, Чехії, Акт про Риксдаг Швеції), а Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина допускає затримання також «протягом дня, що наступає за днем скоєння злочину» (ч. 2 ст. 46).

Ряд названих конституцій у той же час дещо обмежує допустимість затримання на місці злочину, встановлюючи залежність такого затримання від тяжкості злочину. Основний Закон Фінляндії (ч. 3 § 30) та Закон Швеції «Форма правління» (§ 8 гл. 4) пов'язують відсутність недоторканності з випадками особистого зізнання депутата у скоєному злочині. Деякі конституції обумовлюють відсутність депутатської недоторканності здійсненням діянь визначеної ваги. Відповідні положення про ненадання недотор-

канності можуть бути взаємозалежними із положеннями про затримання на місці злочину, але часто мають самостійне значення. Конкретна кваліфікація таких діянь у різних конституціях регулюється у дуже широких межах. Наприклад, Конституція Кіпру говорить про «випадок злочину, кримінально караного стратою чи тюремним ув'язненням не менше п'яти років, якщо той, хто його скоїв, був затриманий на місці злочину» (ч. 2 ст. 83). В Австрії недоторканність не поширюється на злочини, не пов'язані з політичною діяльністю депутата (ч. 3 ст. 57).

Часто конституційні тексти вказують тільки на «тяжкі» злочини – з урахуванням особливостей змісту цього поняття в кримінальному праві конкретних країн, як наприклад, Конституції Болгарії (ст. 70), Ірландії (ч. 13 ст. 15). У деяких конституціях у цьому контексті згадуються конкретні види злочинів: «державна зрада» (Ірландія), «зазіхання на визначені конституційні основи» (ФРН), «порушення миру» (Ірландія). Крім цих Конституцій, відповідні злочини визначаються через суворість покарання й у ряді інших текстів, наприклад, Основний Закон Швеції «Форма правління» згадує злочини, що караються позбавленням волі на строк 2 роки, Конституція Фінляндії – на термін 6 місяців.

Відповідно до деяких конституцій депутатська недоторканність не поширюється на випадки виконання вироку. Конституція Італії, наприклад, виключає таку недоторканність у випадках «вироку, що не підлягає перегляду» (ст. 68). Подібна норма щодо «вироку, який набрав чинності» міститься у Конституції Франції (ч. 2 ст. 26). Нарешті, досить «ексклюзивну» і дискреційну підставу виключення недоторканності депутата передбачає Конституція Польщі – «якщо його затримання необхідно для забезпечення належного ходу слідства» (ч. 5 ст. 105).

Отже, це основні аспекти конституційно-правового регулювання депутатської недоторканності в зарубіжних країнах і загальні їх обмеження, що майже завжди мають нормативний характер. У той же час практично всі конституційні акти, що вводять недоторканність, встановлюють можливість позбавлення депутата недоторканності в індивідуальному порядку рішенням компетентного органу, а в ряді випадків – і можливість особистої відмови депутата від своєї недоторканності³. Не передбачають чи не згадують такі можливості лише окремі акти (Конституції Угорщини, Ірландії, Норвегії). Проте зрозуміло, що це не виключає вирішення зазначених питань шляхом прийняття закону парламентського регламенту.

Можливість особистої відмови депутата від своєї недоторканності чи від посилення на неї передбачається, зокрема, Конституціями Македонії (ч. 3 ст. 64), Польщі (ч. 4 ст. 105). При чому в Македонії передбачена можливість особистої відмови від недоторканності «врівноважується» правом парламенту у випадку такої відмови винести і протилежне рішення – про застосування недоторканності.

У переважній більшості конституцій правомочним органом у позбавленні депутата недоторканності, визначається парламент чи його відповідна палата. Деякі конституції при цьому додатково встановлюють, які органи чи посадові особи правомочні виносити відповідне рішення в період між сесіями палати. У їхньому числі називаються спікер парламенту (Конституція Болгарії – ст. 70) чи спеціальний орган парламенту (Конституція Латвії – ст. 29, Конституція Князівства Ліхтенштейн – ч. 3 ст. 56). Лише в Конституції Андорри (ч. 3 ст. 53) і Конституції Кіпру (ст. 83) повноваження у позбавленні депутатської недоторканності закріплені за судовими органами.

Зарубіжний законодавець практично завжди уникає прямого встановлення основ позбавлення депутатської недоторканності, надаючи парламенту гранично широких повноважень щодо цього⁴. Найчастіше привід для порушення питання про позбавлення недоторканності опосередковано вказується у повідомленні про застосування кримінально-процесуальних дій до депутата (Конституції ФРН, Латвії, Литви, Князівства Ліхтенштейн, Великого Герцогства Люксембург, Македонії, Мальти, Князівства Монако, Польщі, Франції, Основний Закон Фінляндії).

У більшості з цих конституцій обов'язок повідомити парламент прямо не закріплюється, а лише мається на увазі, виходячи з того, що потрібна згода (дозвіл) на відповідні заходи. Окремі конституційні акти прямо передбачають повідомлення парламенту про застосування кримінально-процесуальних дій до депутата, причому у визначений термін, але без вказівки на те, хто сповіщає. Наприклад, Конституція Князівства Ліхтенштейн

формулює відповідне положення у такий спосіб: «про арешт слід негайно повідомити Ландтаг із зазначенням причин арешту» (ч. 3 ст. 56). Норми про «негайне» повідомлення містяться також у Конституціях Болгарії, Польщі. Протягом двадцяти чотирьох годин парламент має бути сповіщений у Латвії (ст. 29 Конституції Латвійської Республіки).

У той же час у ряді конституцій інших держав прямо встановлюється положення щодо негайного сповіщення парламенту «відповідними» чи «компетентними» органами, які здійснюють кримінальне переслідування (ч. 4 ст. 78 Конституції Словацької Республіки, ч. 5 ст. 27 Конституції Чеської Республіки). В Австрії ці органи повинні запитувати парламент про наявність зв'язку між скоєним депутатом діянням і його політичною діяльністю, «якщо цього вимагає даний депутат чи одна третина членів постійного комітету, якому доручені такі справи. За наявності подібної вимоги будь-яке офіційне переслідування слід негайно припинити чи призупинити» (ч. 3 ст. 57 Федерального Конституційного Закону Австрії).

У деяких випадках приводом до розгляду парламентом питання про позбавлення депутатської недоторканності є представлення (прохання, повідомлення), що направляєється уповноваженою посадовою особою: Генеральним прокурором (ч. 2 ст. 62 Конституції Греції), Міністром юстиції (ч. 2 ст. 69 Конституції Румунії), Канцлером юстиції (ст. 76 Конституції Естонії).

Формами позбавлення депутатської недоторканності виступають різні види рішень, що виносяться парламентом (чи його палатою). Наприклад, існують такі форми, як явно виражена згода (дозвіл) парламенту на застосування конкретних кримінально-процесуальних заходів щодо депутата; рішення про припинення депутатської недоторканності; відмови парламенту від вимоги застосування депутатської недоторканності.

Порядок позбавлення недоторканності в зарубіжних державах, як правило, регулюється на рівні не конституцій, а – законів чи регламентів парламенту. Тільки в окремих конституціях містяться деякі положення щодо прямого позбавлення недоторканності. Конституція Бельгії, зокрема, прямо передбачає право депутата під час сесії на будь-якій стадії розслідування зажадати від палати призупинити переслідування щодо нього і закріплює, що «палата повинна висловитися з цього приводу більшістю у дві третини поданих голосів» (ч. 5 ст. 59). За Конституцією Естонії (ст. 76), наприклад, депутат може бути притягнений до кримінальної відповідальності «за згодою більшості складу» парламенту. Відповідно до Конституції Греції вважається, що дозвіл на позбавлення недоторканності «не надано, якщо парламент не прийме рішення з цього питання у тримісячний строк з моменту подачі прокурором голові парламенту прохання про притягнення депутата до відповідальності. Тримісячний термін включає і час парламентських канікул» (ч. 2-3 ст. 62). Частина 5 ст. 27 Конституції Чехії встановлює, що в подібному випадку депутат підлягає звільненню, «якщо протягом 24-х годин з моменту затримання Голова палати не дасть згоди на передачу затриманого до суду». На найближчому засіданні палата приймає остаточне рішення про припустимість кримінального переслідування. Відповідно до Конституції Князівства Ліхтенштейн (ч. 2 ст. 56) в цьому випадку для винесення рішення про арешт «за вимогою Ландтагу вся справа про арешт негайно надається в його розпорядження».

Деякі конституції прямо встановлюють орган, що наділяється винятковою компетенцією для розгляду справи щодо депутата, якого позбавлено недоторканності. Відповідно до Конституції Румунії, наприклад, таким органом є Верховний Суд (ч. 1 ст. 69). У ФРН розгляд щодо депутата, якщо він здійснив замах на «основи вільного демократичного ладу», здійснює Федеральний Конституційний Суд.

Слід, зазначити, що статус депутата майже не відрізняється від статусу пересічних громадян лише в англійських країнах. Так, у Великій Британії парламентарій не може бути позбавлений волі без санкції House of Commons (Палати громадян) у зв'язку з цивільним процесом (відомо, що в деяких країнах закон допускає позбавлення волі банкрутів і боржників) у період сесії і 40 днів до її початку та після її закінчення. Проте він не користується імунітетом проти арешту у зв'язку з порушенням і розслідуванням кримінальної справи. Зокрема, для арешту парламентарія тут достатньо формальної згоди голови палати. Аналогічні або близькі за змістом положення містяться в праві інших країн, що сприйняли засади англійського права. У цілому, в англійських країнах

недоторканності парламентаріїв у сфері кримінально-правових відносин, по суті, не існує⁵.

Отже, з усього вищевикладеного можна зробити висновки, що загалом зміст і обсяг депутатського імунітету в різних країнах неоднакові, проте він у жодному випадку не має абсолютного характеру і обмежується, зокрема, часом, колом суб'єктів, складом правопорушення та ін⁶. Гарантії здійснення повноважень у розглянутих зарубіжних країнах не є настільки ж деталізованими, як це має місце в українській правовій та політичній системах. Навпаки, мають місце скоріше загальні Конституційні чи Регламентарні принципи, котрі відіграють роль концептуальних засад здійснення парламентарем його повноважень.

Порівнявши обсяг та специфіку дії принципу недоторканності парламентарів у Євросоюзі та в Україні, можна переконаватися, що депутатський імунітет українських законодавців має більш широкі й, разом з тим, як вважають окремі науковці, жорсткі рамки. У літературі висловлюється думка, що встановлений законодавством обсяг гарантій депутатської недоторканності, наданий парламентарію України, є безпрецедентним порівняно з іншими країнами, особливо розвиненої демократії⁷. Такі висновки передбачають подальший порівняльний аналіз закріплення та функціонування інституту депутатської недоторканності в державах-членах Європейського союзу та України з метою виявлення недоліків чи переваг вітчизняної моделі та її вдосконалення.

¹ Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України, Інформаційно-аналітичне дослідження підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки Програми сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – Київ, 2007.

² Депутатська недоторканність: (сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз) / заг. ред. О. В. Задорожного. – К.: Логос, 2004. – С. 80.

³ Депутат парламенту в зарубіжних державах / Д. А. Ковачев (отв. ред.) – М.: Юрид. лит., 1995. – 112 с.

⁴ Депутатська недоторканність: (сучасна парламентська та судова практика: правовий аналіз) / заг. ред. О. В. Задорожного. – К.: Логос, 2004. – С. 80.

⁵ Лінецький С. Депутатський мандат – pro і contra // Юридичний вісник України. – 1999. – 11-17 березня (№ 10). – С. 1.

⁶ Напр. Конституційне право України. Академічний курс: підручник для студ. вищих навч. закладів: у 2 т. / Ю. С. Шемшученко (заг. ред.); НАН України. Інститут держави і права ім. В. М. Корещького. – К.: Юридична думка, 2008. – С. 378.

⁷ Напр.: Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К., 2002. – С. 177.

Резюме

В данной статье проводится сравнительно-правовой анализ конституционных норм государств-членов Европейского Союза, регулирующих гарантии осуществления депутатских полномочий, в частности, депутатский иммунитет, его сферу действия и ограничения. По итогам анализа изложены перспективы дальнейших исследований в этой области с целью усовершенствования и приведения данных положений отечественного законодательства в соответствие с европейскими стандартами.

Ключевые слова: гарант осуществления депутатских полномочий, институт депутатского иммунитета, его объем и ограничения, европейские стандарты, конституционные нормы стран-участниц Европейского Союза.

Summary

The comparative legal analysis of constitutional norms of the European Union member states is conducted in this article. These norms regulate the guarantees of implementation of deputy plenary powers and in particular deputy immunity, its scope and limitations. On results of analysis the prospects of further researches in this area are expounded with the purpose of improvement and bringing these positions of domestic legislation over in accordance with the European standards.

Key words: The guarantees of implementation of deputy plenary powers; the institution of deputy immunity, its scope and limitations; the European standards, constitutional norms of European Union members.

Отримано 7.07.2009