

9. Сенчак І.І. Проблеми законодавчого визначення статусу юридичних клінік в Україні / І.І. Сенчак // Адвокат. – 2012. – № 11. – С. 40–44.
10. Рябчиць Ю.Г. Юридична клініка як суб'єкт надання безоплатної правової допомоги / Ю.Г. Рябчиць // Юридичні клініки в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку : мат. Всеукраїнського круглого столу з представниками юридичних клінік України (28 жовтня 2011 року, м. Одеса) / за заг. ред. д. ю. н., проф., акад. НАПрН України С.В. Ківалова. – О. : Фенікс, 2011. – 176 с.
11. Реєстр юридичних клінік України // Офіційна база даних юридичних клінік, дійсних та потенційних учасників Асоціації юридичних клінік України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2014/04/lawclinics\\_2013.pdf](http://www.legalclinics.in.ua/wp-content/uploads/2014/04/lawclinics_2013.pdf).
12. Лоджук М.Т. О формах правовой помощи в юридических клиниках Украины / М.Т. Лоджук // Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65). – № 2-1. – Ч. 1. – С. 82–90.
13. Дубчак Н.С. Загальна характеристика правових послуг, що надаються юридичними клініками / Н.С. Дубчак // Держава і право. – 2012. – № 56. – С. 73–78.
14. Глебов Р.С. Діяльність юридичних клінік як реалізація права на безоплатну правову допомогу / Р.С. Глебов [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.legalclinic.com.ua/publ/dijalnist\\_juridichnikh\\_klinik\\_jak\\_realizacija\\_prava\\_na\\_bezoplatnu\\_pravovu\\_dopomogu/1-1-0-8](http://www.legalclinic.com.ua/publ/dijalnist_juridichnikh_klinik_jak_realizacija_prava_na_bezoplatnu_pravovu_dopomogu/1-1-0-8).

**ПРИПОЛОВА Л. І.,**  
кандидат юридичних наук,  
викладач кафедри  
загально-юридичних дисциплін  
(Інститут кримінально-виконавчої  
служби)

УДК 342.534

### ЗМІСТ ДЕПУТАТСЬКОЇ НЕДОТОРКАНОСТІ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ВІТЧИЗНЯНОГО ТА ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Розкрито зміст імунітету, виходячи із законодавчого регулювання в окремих державах. Розглянуто зміст депутатської недоторканності, яку регламентовано українським законодавством. На основі порівняльного аналізу виокремлено недоліки та пропозиції щодо окремих питань регламентації депутатського імунітету в Україні.

**Ключові слова:** депутат, парламент, депутатський імунітет, межі імунітету, арешт та затримання депутата, притягнення до кримінальної відповідальності.

Раскрыто содержание иммунитета, исходя из законодательного регулирования в отдельных государствах. Рассмотрено содержание депутатской неприкосновенности, которая регламентирована украинским законодательством. На основе сравнительного анализа выделены недостатки и предложения по отдельным вопросам регламентации депутатского иммунитета в Украине.

**Ключевые слова:** депутат, парламент, депутатский иммунитет, пределы иммунитета, арест и задержание депутата, привлечение к уголовной ответственности.



Maintenance of immunity based on the legal regulation in certain countries. Maintenance of immunity, which is regulated by Ukrainian law. Based on comparative analysis singled out the shortcomings and proposals for specific regulations on immunity in Ukraine.

**Key words:** *deputy, parliament, parliamentary immunity, immunity limits, arrest and detention deputy, criminal prosecution.*

**Вступ.** У 2014 році Україна розпочала дієві кроки на шляху до вдосконалення законодавства та реформування у сфері діяльності органів державної влади. Зокрема, цей рік був ключовим і для змін у діяльності українського парламенту. Саме депутати є представниками від народу, які покликані представляти і захищати інтереси суспільства. Держава надає депутатам імунітет, тим самим підкреслюючи важливість їх діяльності. Питання щодо статусу депутатів знайшли своє відображення і в наукових працях таких вчених, як О.М. Авдулов, О.С. Автономов, А.О. Алеєйнік, Н.Г. Григорук, В.С. Журавський, Н.М. Касаткіна, С.С. Новікова, О.Д. Чепель та інші. Однак сьогодні залишається актуальним питання щодо порівняння змісту депутатського мандату з метою вдосконалення законодавчого регулювання їх статусу.

**Результати дослідження.** Суть депутатської недоторканості (імунітету) полягає в неможливості притягнення депутата до юридичної відповідальності за діяння, які містять ознаки злочинів та/або правопорушень, без попереднього узгодження з парламентом. Слід наголосити, що депутатський імунітет має досить складну природу, що характеризує цей інститут як неоднозначний та багаторівневий. Саме тому досить складно виокремити спільні риси та розробити універсальну термінологію, яка б допомогла уникнути неузгодженості при науковому опрацюванні проблеми.

На сьогодні Україна є «власником» майже абсолютної депутатської недоторканості для депутатів парламенту. І це тоді, коли в демократичних країнах світу жодна посадова особа, жоден депутат не може мати імунітету від покарань за злочини [1].

Критики депутатської недоторканості (як частини депутатського імунітету) праві в тому, що абсолютної недоторканості немає в жодній країні світу. Проте закони демократичних країн передбачають систему заходів захисту депутата як представника і трибуна волі своїх виборців [1]. Водночас обсяг і суть таких заходів у різних країнах залежить від державного устрою рівня розвитку суспільства, законодавства, історичних та національно-культурних традицій, свободи слова тощо.

Незважаючи на досить поширену практику законодавчого закріплення недоторканості депутатів, є держави, у яких відсутнє відповідне нормативне закріплення. Так, у Малайзії, Намібії та Нідерландах інститут депутатського імунітету взагалі відсутній; у Австралії, Великобританії, Іспанії, Канаді, Колумбії, Новій Зеландії імунітет відсутній, але притягнення депутатів до відповідальності відбувається за особливих умов та у визначеному законом порядку; у Канаді, Мальті Ірландії, Великобританії імунітет поширюється виключно на цивільні справи. В Австрії, Німеччині, Киргизстані, Латвії, Росії, Словаччині – на адміністративні правопорушення включно; у Молдові – на всі правопорушення, окрім спеціально визначених законом. Такі норми були закріплені через необхідність забезпечити присутність депутатів на засіданнях парламенту, чому перешкоджав цивільний або адміністративний арешт. Однак такий привілей не завжди передбачає абсолютне звільнення від відповідальності. Наприклад, у Канаді імунітет діє з моменту оголошення результатів виборів, протягом сесії та сорока днів після її закінчення, а також протягом сорока днів після розпуску парламенту [2, с. 16].

У одних країнах не можна обшукувати парламентаріїв, їхні офіси або будинки, залучати до попереднього розслідування чи розслідування взагалі (наприклад, Албанія, Австрія, Білорусь, Грузія, Росія, Туреччина); в інших – принцип недоторканості не поширюється на залучення депутатів до процесу розслідування (Франція, Португалія, Японія) [2, с. 17].



Отже, у багатьох країнах зміст імунітету полягає в забороні арешту чи притягнення до кримінально відповідальності члена парламенту. Водночас у деяких країнах згода парламенту на арешт чи притягнення до кримінально відповідальності не потрібна, якщо покарання за злочин, який йому інкримінують, передбачає позбавлення волі на певний строк. Так, у Фінляндії цей строк складає на менше ніж шість місяців, у Швеції – два роки, у Португалії – понад три роки, у Македонії, Сербії, Словачії, Чорногорії – понад п'ять років позбавлення волі, у Білорусії, Болгарії, Ірландії – за вчинення будь-якого тяжкого злочину [3, с. 154–155].

Таким чином, через визначення меж імунітету забезпечується незалежність депутатів та їхня можливість безперешкодного здійснення покладених на них обов'язків. Депутатська недоторканість як привілей не має абсолютного й універсального характеру. Ступінь захищеності депутата залежить від особливостей, визначених національним законодавством. Серед розповсюджених обмежень імунітету можемо виокремити такі: а) можливість відкриття судової справи проти депутата виключно за попередньої згоди парламенту (наприклад, Аргентина, Бельгія, Болгарія, Латвія, Литва, Молдова, ФРН, Фінляндія, Франція); б) винятки зі сфери дії принципу непідсудності певних категорій злочинів (наприклад, у Португалії імунітет не захищає депутатів від відповідальності за зловмисні правопорушення, які караються ув'язненням на термін не менше 3-х років; у США – за вчинення державної зради, інших тяжких злочинів або порушення громадського порядку); в) винятки зі сфери дії принципу непідсудності випадків *flagrante delicto*, тобто коли особа була затримана під час скоєння злочину, а також брала в ньому безпосередню або опосередковану участь (наприклад, Болгарія, Литва, Молдова, ФРН, Угорщина, Франція, Японія). Однак в Австрії, Болгарії та Угорщині навіть у разі затримання депутата на місці скоєння злочину необхідна згода парламенту для притягнення його до кримінально відповідальності. Крім того, в Ірландії, Норвегії та США депутата не можна заарештувати по дорозі до парламенту або в приміщенні парламенту; в Австралії, Новій Зеландії, США та Угорщині члени парламенту не можуть бути викликані до суду під час засідання парламенту; в Іспанії, Румунії та Нідерландах кримінальні справи, порушені проти депутатів, розглядає Верховний Суд, у Колумбії Верховний Суд дає дозвіл на арешт депутата, у Швейцарії справи щодо зняття імунітету віднесені до відома Федерального Трибуналу, а в Греції – Апеляційного Суду [2, с. 17].

Отже, такий привілей, як імунітет не гарантує повного звільнення депутата від відповідальності за скоєні ним правопорушення. Головним завданням названого інституту є створення належних умов для ефективного здійснення функцій окремим депутатом і парламентом загалом. Погоджуємось із тезою, що тенденції до обмеження дії принципу недоторканості в країнах Заходу, з одного боку, та до його розширення в країнах Центрально-Східної Європи, з іншого боку, є свідченням важливості та актуальності проблеми депутатських імунітетів для сучасної практики державотворення та науки конституційного права [2, с. 21].

Цікаво, що практично у всіх державах депутат позбавляється імунітету вразі його затримання на місці здійснення злочину. Тоді його арешт проводиться без санкції парламенту. Статус депутата мало чим відрізняється від статусу звичайних громадян лише в англійських країнах. Так, у більшості країн парламентарі користуються захистом із боку представницького органу від арешту і деяких інших процесуальних дій, пов'язаних з обмеженням особистих прав і свобод. Крім того, також власні парламенти захищають депутатів від судового переслідування на підставі порушення кримінальної справи і відповідного звинувачення. Порівняльний аналіз свідчить, що використання депутатської недоторканості в різних країнах обмежується або часом (наприклад, роботи парламенту), або лише щодо незначних злочинів, або обумовлюється різноманітними процедурами застосування тощо [1].

Так, за відомостями Міжпарламентського союзу, на початку 90-х років ХХ ст. у 10 країнах, сприйнявши англійську модель парламенту (наприклад, у Канаді), і в самій Ве-



ликобританії невідповідальність розповсюдилася лише на переслідування в цивільному, а не в кримінальному порядку. Проте в значній кількості країн при затриманні на місці злочину депутат не може посылатись на свою недоторканність. Нерозповсюдженість недоторканності на випадок затримання на місці злочину передбачалось у 42 країнах, наприклад у ФРН, Аргентині, Австрії, Бельгії, Греції, Іспанії [4, с. 132].

Водночас у контексті цієї тематики актуальною є і проблема тривалості дії недоторканності. Так, парламенти багатьох європейських держав ще в період боротьби з королівською владою домоглися для своїх членів імунітету. Проте конституції та законодавство по-різному регулюють цю інституційну гарантію. Наприклад, Основний Закон Німеччини в ст. 46 установив: «2. За кримінальне карне діяння депутат може бути притягнений до відповідальності або заарештований тільки з дозволу Бундестагу, за винятком випадків затримання при здійсненні діяння або протягом наступного дня» [4, с. 133]. Отже, у ФРН імунітет депутата поширюється на весь термін повноважень. Аналогічно вирішується це питання в Іспанії, Італії та багатьох інших країнах. Водночас у деяких державах імунітет є більш вузьким (як за обсягом, так і за строком). Так, згідно із ч. 2–5 ст. 57 Федерального конституційного закону Австрії 1920–1929 років члени Національної ради Австрії можуть бути заарештовані за здійснення кримінально-карного діяння тільки зі згоди Національної ради, за винятком випадку затримання на місці злочину. Згода палати вимагається і для проведення в них домашнього обшуку. Однак не вимагається згода палати на кримінальне переслідування, якщо діяння явно не пов'язане з політичною діяльністю депутата і якщо з боку депутата або 1/3 членів постійного комітету, якому доручені такі справи, не заявлено вимогу про звернення до Національної ради, якщо він висловився про наявність такого зв'язку. У розділі 6 ст. 1 Конституції США передбачено, що сенатори і члени Палати представників у всіх випадках, крім державної зради, тяжкого карного злочину й порушення громадського порядку, захищені від арешту [4, с. 133].

Як зазначає Б.А. Страшун, тенденцію до обмеження імунітету в умовах реального демократичного політичного режиму, здається, слід оцінити позитивно. Цей привілей, який гарантує парламентський мандат, має суто цільове призначення і є укриттям для злочинців [5, с. 302].

В.Ф. Погорілко щодо змісту імунітету висловив тезу, про те, що депутатський імунітет діє майже в усіх країнах світу, але існують істотні відмінності в ньому, передбачені конституціями і законами. Ці відмінності можна поділити на три основних види, а саме: щодо кола дій (діянь), на які поширюється депутатський імунітет; щодо терміну і місця дії депутатського імунітету; щодо порядку, процедури застосування депутатського імунітету [6].

Так, звертаючись до законодавчого регулювання окресленого питання в Україні, то слід сказати, що в ст. 27 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 року закріплено таке:

1. Народному депутату гарантується депутатська недоторканність на весь строк здійснення депутатських повноважень. Народний депутат не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності, затриманий чи заарештований.

2. 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, допускаються лише в разі, коли Верховною Радою України надано згоду на притягнення його до кримінальної відповідальності, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо.

3. Особливості порядку притягнення народного депутата до відповідальності визначаються Конституцією України, цим законом та законом про регламент Верховної Ради України [7].



У Регламенті Верховної Ради України врегульовано такий порядок надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт депутата. Зокрема, зазначено, що 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, визначеного Кримінальним кодексом України. У поданні про затримання чи арешт повинно бути чітке обґрунтування (ст. 218). Комітет, якому доручено надати висновок щодо питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт, відповідно до закону визначає достатність, законність й обґрунтованість подання, законність одержання доказів, зазначених у поданні, і встановлює наявність відповідних скарг. Підготовку цього питання комітет здійснює в терміновому порядку, але в строк не більш як 20 днів. На засідання комітету запрошується особа, щодо якої внесено подання. Відсутність зазначеної запрошеної особи на засіданні відповідного комітету без поважних причин не є перешкодою для розгляду питання і прийняття рішення комітетом (ст. 220). Верховна Рада України розглядає на пленарному засіданні внесені подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата, затримання чи арешт у визначений нею день, але не пізніше семи днів із дня подання відповідного висновку комітетом. Розгляд питання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт починається з інформації головуючого на пленарному засіданні Верховної Ради України про подання, що надійшло, проведену роботу щодо підготовки висновку комітету, до предмета відання якого належить підготовка висновку щодо внесеного подання. Головуючий на пленарному засіданні оголошує подання про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт народного депутата. Рішення про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт Верховна Рада України приймає відкритим поіменним голосуванням більшістю голосів народних депутатів від її конституційного складу, яке оформляється постановою Верховної Ради України. Рішення Верховної Ради України про надання згоди на притягнення до кримінальної відповідальності, затримання чи арешт не переглядаються, крім випадку виявлення обставин, що не були відомі Верховній Раді України під час розгляду відповідного подання (ст. 221) [8].

Водночас можемо виокремити такі недоліки законодавчого регулювання депутатського імунітету:

а) не передбачена можливість затримання чи арешту депутата на місці скоєння злочину (не передбачено принципу непідсудності випадків *flagrante delicto*);

б) процедура розгляду подання про затримання чи арешт депутата є надто ускладненою та потребує затрати часу (декілька днів), що може сприяти знищенню доказової бази, зникненню свідків і потерпілих та втечі злочинця. Тим самим унеможливується спосіб розкриття злочину, що іменується «за гарячими слідами»;

в) імунітет поширюється на весь період депутатської діяльності, у тому числі й міжсесійний період, який не пов'язаний із безпосереднім здійсненням депутатської діяльності;

г) дія імунітету поширюється на всі види кримінальних злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, тоді як позитивним вважаємо досвід держав, імунітет у яких стосується лише окремої категорії злочинів.

**Висновки.** З урахуванням вищезазначеного вважаємо, що українське законодавство у сфері функціонування й реалізації депутатського імунітету потребує вдосконалення. А саме вважаємо за необхідне:

– законодавчо регламентувати можливість затримання чи арешту депутата на місці скоєння злочину;

– процедуру розгляду подання та надання дозволу про затримання чи арешт депутата максимально скоротити в часі;



- передбачити дію імунітету лише на сесійний період;
- дію імунітету поширити на тяжкі та особливо тяжкі злочини.

**Список використаних джерел:**

1. Злобін С.В. Щодо зняття депутатської недоторканості / С.В. Злобін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://kievrus.kiev.ua/?page\\_id=323](http://kievrus.kiev.ua/?page_id=323).
2. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України : [інформаційно-аналітичне дослідження] / Д. Ковриженко (кер. авторс. кол.), О. Чебаненко, О. Гришук, Н. Колодяжна, Я. Беседа ; Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив за підтримки програми сприяння парламенту України Університету Індіани, США. – К. : Лабораторія законодавчих ініціатив, 2007. – 33 с.
3. Кириченко В.М. Порівняльне конституційне право: модульний курс : [навч. посібник] / В.М. Кириченко, О.М. Куракін. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 256 с.
4. Чепель О.Д. Проблеми статусу та професіоналізації діяльності депутатів парламенту на сучасному етапі (порівняльно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.Д. Чепель ; Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича. – Чернівці, 2009. – 243 с.
5. Страшун Б.А. Конституційне (державне) право розвинених країн : в 4-х т. / Б.А. Страшун. – 3-тє вид., обновл. і дораб. – М. : БЕК, 2002– Т. 1–2 : Частина загальна. – 2002. – 757 с.
6. Погорілко В.Ф. Референдум: запитання і роз'яснення / В.Ф. Погорілко // Урядовий кур'єр. – 2000. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.brama.com/ua-consulate/refer\\_uk2.html](http://www.brama.com/ua-consulate/refer_uk2.html).
7. Про статус народного депутата України : Закон України від 17 листопада 1992 року № 2790-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 3. – Ст. 17.
8. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI від // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 14–17. – Ст. 133.

