

II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.511

© 2010 р. О.Д. Чепель

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича, Чернівці

ДЕПУТАТСЬКИЙ ІНДЕМНІТЕТ: ЗА УКРАЇНСЬКИМ ТА ЗАРУБІЖНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Проаналізовано поняття депутатського індемнітету, як виду гарантій депутатської діяльності, що об'єднує два його значення як свободи висловлювання та винагорода депутата. Ці два значення індемнітету парламентарія дає можливість одночасно охопити процесуальну та матеріальну сторони депутатської діяльності, що в свою чергу сприяє забезпеченню свободи здійснення депутатом своїх повноважень.

Ключові слова: депутат, парламент, депутатський індемнітет, невідповідальність, винагорода члена парламенту.

Постановка проблеми. Політико-правові реалії представницької демократії в Україні на сучасному етапі розвитку характеризується наявністю ключових питань пов'язаних із гарантованістю депутатам парламенту можливостей для здійснення своїх повноважень. Гарантованість депутатської діяльності досягається багатьма умовами, серед яких і закріплення в законодавстві гарантії депутатської діяльності, де одним із основних їх елементів є гарантії недоторканності члена парламенту, що об'єднують імунітет (недоторканність депутата (Ст. 80 ч. 3 Конституції України)) та індемнітет (невідповідальність, свобода слова, винагорода депутата (Ст. 80 ч. 2 Конституції України)) парламентарів [12, с. 30].

Аналіз парламентської практики багатьох країн світу демонструє надзвичайну різноманітність принципів та критеріїв конституювання системи парламентських гарантій, які часто є суперечливими та неоднозначними.

Ступінь наукової розробки проблеми. Теоретичне дослідження депутатського індемнітету висвітлювалось в працях як зарубіжних вчених таких як, М. Амеллер, Ф. Баллана, Д. Мессаже, М. Прело та ін., які обґрунтовували поняття та зміст депутатського індемнітету, як свободи висловлювання під час здійснення парламентарієм своїх повноважень, так і російських дослідників. Зокрема, С.А. Авак'ян, К.В.Арановський, О.О.Безуглов, Д.О. Ковачев, О. Мішин, Л.О.Нудненко, В.Е.Чиркін та інші, які проаналізували особливості матеріальних гарантій члена парламенту та підстави їх реалізації. Серед українських науковців, які досліджували окреслену проблему з погляду подвійного значення депутатського індемнітету, як свобода слова та винагорода парламентарія, слід назвати, А.З. Георгіца, Н.Г.Григорук, А. Григоренко, В.С.Журавсь-

кий, В.Ф.Погорілко, Д. Ковриженко О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі новітніх досягнень конституційної науки і практики, вітчизняного та зарубіжного досвіду визначити поняття депутатського індемнітету, проаналізувати значення індемнітету члена парламенту та на цій основі запропонувати низку конкретних рекомендацій щодо вдосконалення депутатського індемнітету.

Виклад основного матеріалу. Однією з таких проблем, що набуває особливої наукової та практичної ваги є питання поняття індемнітету парламентарів (лат. *indemnitas* – захист від шкоди, забезпечення збереження), від обсягу та змісту якого, залежить ефективність та безперешкодність для депутатів під час здійснення повноважень представників народу[5, с. 117].

В юридичній літературі не має єдності поглядів стосовно поняття “індемнітет”. Так, одні науковці (С.А. Авак'ян [1, с. 190], О.Ф. Фрицький [20, с. 354], В.Ф.Шаповал [22, с. 69]) вважають, що депутатський індемнітет (невідповідальність) – це не притягнення до відповідальності депутата за висловлювання і дії, пов'язані з виконанням депутатських функцій, тобто поняття індемнітету означає, що член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання, позицію, висловлену при голосуванні, інші дії у процесі виконання обов'язків представницького органу. Інші науковці (О.Мишин [16, с.235], К.В. Арановський [2, с. 440]) розглядають індемнітет, як винагороду депутату за його парламентську діяльність.

В теорії і практиці зарубіжних країн використовують різні терміни для позначення даного інституту, так законодавством Австрії закріплено термін «службовий імунітет», в ФРГ – «індемнітет», в Канаді, Нідерландах – «свобода вислов-

лювань» [10, с. 13], а у Великобританії індемнітет замінений поняттям “привілей свободи слова” [23, с. 43].

Привілей свободи слова вперше законодавчо закріплений був Біллем про права 1689 року [24, Ст.8]. Суть його полягала в тому, що виступи члена палати в парламенті не можуть зніщувати судове переслідування, якого би змісту вони не були, але цей привілей розповсюджується тільки на вислови, що сказані в стінах парламенту [9, с. 33].

При розгляді свободи члена парламенту вільно висловлюватися під час здійснення депутатських повноважень має велике значення визначення, що є здійсненням таких повноважень. Зазвичай, законодавство чітко це поняття не визначає. Однак поле поширення індемнітету та перелік дій, що підпадають під його захист, деталізується у парламентській та судовій практиці. Більш-менш універсальна інтерпретація передбачає дії та обставини, що можуть виникнути під час здійснення мандата та виконання парламентських функцій. Таке трактування зумовлює досить широку інтерпретацію, що уможливило поширення дії індемнітету на висловлювання поза парламентом. Національні законодавства деяких зарубіжних країн можуть визначати спеціальні обмеження щодо об'єкту захисту індемнітету залежно від того, де позиція була висловлена. Індемнітет може поширюватися: лише на висловлення в парламенті або його органах, наприклад у таких країнах, як: Німеччина, Австрія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Індія, Норвегія, Великобританія; лише на висловлення в залі засідань парламенту – Таїланд, Малайзія, лише в парламентських комітетах – Бангладеш, Замбія. Індемнітет не поширюється на висловлення в парламенті, якщо вони в подальшому були повторені для ЗМІ у таких державах як Австрія, Білорусь, Бельгія, Канада, Єгипет, Естонія, Індія, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Польща, Чехія, Великобританія. Законодавство може не містити конкретних вказівок, які саме дії захищаються індемнітетом (наприклад, в Конституції Іспанії немає такої вказівки), однак їх зміст впливає із самої природи даного привілею. Також в деяких країн дія індемнітету поширюється на публічну непарламентську активність депутатів – виступи в медіа, виборчі декларації, політичні дебати. Проте такі норми не є універсальними: в Люксембурзі, Італії та Іспанії заяви, зроблені в межах позапарламентської політичної та партійної активності, індемнітет не захищає.

На підставі теоретико-правового аналізу країн світу було виділено два основні критерії,

які дозволяють відділити висловлення депутатом його власної думки та оприлюднення позиції, сформованої в ході здійснення ним депутатського мандату. [10, с. 14].

На думку французького науковця М. Прелло під невідповідальністю розуміється надані депутатам можливості захищати загальні інтереси, “...не боячись якихось наслідків для себе в результаті своєї суспільної діяльності.” [18, с. 453].

Це положення підтверджується статтею 26 ч. 1 Конституції Франції, де закріплено, що член парламенту не може бути підданий переслідуванню, розшуку, арешту, затриманню або суду за висловлену ним думку або за голосування при виконанні своїх функцій; стаття 27 Основного закону Чехії закріпила положення згідно якого, депутат або сенатор не може бути притягнений до відповідальності за голосування та за висловлювання в Палаті депутатів, або в Сенаті, або в їх органах. Аналогічні норми містяться в конституційних текстах Австрії (Ст. 57 ч. 1); Албанії (Ст. 73. ч. 1); Білорусії (Ст. 102 ч. 1); Бельгії (Ст. 58); Болгарії (Ст. 69); Греції (Ст. 61 ч. 1); Словаччини (Ст. 78) та інших країн [10].

Якщо право вільного голосу під час голосування в парламенті практично є абсолютним, то право на вільне висловлювання поглядів може бути обмежене на законних підставах. У статті 80 частині 2 Конституції України зазначено, що народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп. Дане положення більш детально регламентоване частиною 5 статтею 10 Закону України “Про статус народного депутата України”, де вказано, що 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 у роботі Верховної Ради України та її органів не може бути предметом розгляду у парламенті та її органах [7].

Подібне положення містить стаття 19 Федерального закону “Про статус члена Ради Федерації і депутата Державної думи Федеральних зборів Російської Федерації” в редакції 1999 р., де зазначено, що депутат державної Думи не може бути притягнений до кримінальної або адміністративної відповідальності за висловлення думки або вираження позиції при голосуванні, і інші дії, що відповідають статусу депутата, в тому числі і по закінченні строку повноважень. Це положення

не розповсюджується на випадки, коли з боку депутата були допущені публічні образи, наклеп або інші порушення відповідальність за які передбачена законодавством [1, с. 196].

Законодавством деяких зарубіжних країн в якості підстав для зняття індемнітету передбачено образливу критику глави держави (Австралія, Білорусь, Єгипет, Кіпр, Нова Зеландія, Канада), а також критику органів судової влади або окремих суддів (Австралія, Білорусь, Великобританія, Кіпр, Канада)[10, с. 15]. Так, наприклад, в Латвії та ФРН депутати на загальних підставах відповідають за наклеп, а у Литві - за наклеп і образу і така практика існує в багатьох зарубіжних державах [3, с. 312].

О. Мишин розглядаючи термін “індемнітет” стверджує: ”Даний термін означає винагороду за парламентську діяльність” [16, с. 235]. Депутат парламенту отримує винагороду за свою діяльність, включаючи витрати на переписку, службові поїздки і т.д.. Досить високий індемнітет в ряду країн перетворює місце в парламенті в прибуткову посаду. В деяких країнах депутатський індемнітет прирівнюється до винагороди чиновників вищого розряду (Японія, Франція, Фінляндія) [15, с.179]. Такої ж думки і К.В. Арановський, який розглядаючи статус члена парламенту вказує на те, що до статусу депутата входять права, що забезпечують матеріальну сторону їх діяльності. Сукупність цих прав визначається поняттям “індемнітет” і включає право на винагороду; право на користування послугами помічників-консультантів; право на транспортні витрати та витрати пов’язані з проведенням зустрічей з виборцями; інші права [2, с. 440].

Таким чином, парламентська винагорода встановлюється як фіксована грошова сума, що сплачується щомісяця, її розміри визначаються за певними стандартами. В багатьох країнах основою таких стандартів є заробітна плата вищих категорій державних службовців. Так, в Бразилії – приблизно 150 тис. доларів США в рік; в США – 133 тис. доларів; в Канаді – 56 100 канадських доларів; в Великобританії – близько 31 тис. фунтів стерлінгів на рік [20, с. 242].

В англійських країнах, а також в Італії, Норвегії, ФРН, Японії та деяких інших до фіксованої суми, визначеної на рік або місяць, додаються добові, що, як правило, сплачуються тільки в разі присутності депутата на засіданні палати або її органів. Отже, встановлюється прямий зв'язок між парламентською активністю депутата і розмірами його винагороди.

Іноді цей зв'язок набуває жорстких форм. Зокрема, згідно з регламентом нижньої палати парламенту Франції, участь депутата менше ніж у двох третинах від загальної кількості голосувань, що мали місце на публічних засіданнях під час сесії, призводить до відрахування відповідної частини винагороди. Якщо ж депутат брав участь менше ніж у половині таких голосувань, то відрахування подвоюється. Проте слід зауважити, що в більшості інших країн члени парламенту одержують платню незалежно від їх присутності на засіданнях або роботи в парламентських органах.

В окремих випадках добові є єдиною формою грошової винагороди депутатів. Така практика існує у верхній палаті парламенту Великобританії і в парламенті Швейцарії. До цих добових також додаються кошти для компенсації витрат парламентарів на дорогу до місця розташування палати і на наймання квартири під час парламентської сесії. Різного роду доплати запроваджено й в інших зарубіжних країнах [22, с. 66].

В Україні стаття 33 Закону про статус народного депутата України [7] фіксує норму, згідно з якою народному депутату встановлюється Верховною Радою України щомісячний посадовий оклад. Надбавки до посадового окладу здійснюються у розмірі, встановленому для членів Кабінету Міністрів України. Народному депутату, який має науковий ступінь або почесне звання, здійснюється доплата у розмірах, установлених законодавством. (Нагадаємо, що у 2005 р. Прем'єр-міністром Ю.В. Тимошенко збільшено розмір зарплати міністрам Кабінету Міністрів України і відповідно народним депутатам України з 4 тисяч гривень до 16-18 тисяч гривень [8]). З усіма надбавками, преміями і допомогою «народні обранці» сьогодні отримують від 17 до 24 тисяч гривень. Тобто місячна зарплата діючого народного депутата дорівнює (з урахуванням високого курсу долара) 3,5 тисяч доларів США. Інакше кажучи, народний депутат коштує бюджету України як 8 діючих академіків або 12 професорів, або 26 лікарів-хірургів, або 40 учителів середніх шкіл [13].

Досліджуючи індемнітет, як один із спеціальних засобів, що забезпечує належні умови для здійснення депутатами своїх професійних функцій ряд науковців (О.О. Безуглов, С.А. Солдатов [3, с. 667-668], А.З.Георгіца [4, с. 312], Б.А. Страшун [19, с. 512-513], В.Є. Чиркін [21, с. 224]) дійшли висновку, що термін “індемнітет” має два значення. Перше значення – член парламенту не несе юридичної відповідальності за свої висловлювання і голосування під час виконання

обов'язків у представницькому органі. Друге значення індемнітету – депутатська винагорода, про яку було сказано вище.

Хоча інститут депутатського індемнітету закріплений законодавством практично всіх країн світу (як правило, на конституційному рівні), предмет і межі індемнітету у кожній державі визначаються по-різному. Зазначене, однак, дозволяє виявити певні особливості цієї складової статусу парламентаря, які є характерними для більшості держав. По-перше, у більшості країн світу індемнітет має персональний характер – від відповідальності за свої висловлювання і голосування звільняються виключно члени парламенту, а не, наприклад, посадові особи органів виконавчої влади, службовці апаратів парламентів та учасники парламентських розслідувань. Виняток з цього правила складають лише декілька країн, наприклад – Великобританію, Швейцарію, Канаду, Нідерланди, Замбію, Кенію та деякі інші. По-друге, принцип індемнітету у більшості країн не має абсолютного характеру. Обмеження індемнітету визначаються *місцем* виголошення висловлювань, їхнім *змістом* (в ряді держав депутати на загальних підставах несуть відповідальність за наклеп або образ; в деяких країнах забороняється висловлювати критику або звинувачення на адресу глави держави або суддів); *способом* виголошення (в деяких країнах депутати не несуть відповідальність за висловлювання виголошені з парламентської трибуни, однак можуть бути притягнені до відповідальності за ті ж самі висловлювання, але виголошені на прес-конференціях або в інтерв'ю для преси); *часом* виголошення (в ряді країн на висловлювання, виголошені у міжсесійний період, парламентський індемнітет не поширюється). Ще однією характерною ознакою депутатського індемнітету є те, що він захищає депутата від всіх видів юридичної відповідальності висловлювання. Винятками з цього загального правила є невелика кількість країн, зокрема – Нова Зеландія, Індія, Словенія [6, с.118].

Висновки. депутатський індемнітет – це є вид гарантій депутатської діяльності, яка не є особистим привілеєм депутата і покликана забезпечити ефективну роботу парламенту, при цьому не звільняти від відповідальності тих парламентарів, що переступили межі закону. Об'єднання в понятті “індемнітет члена парламенту” двох значень, тобто невідповідальність депутата за висловлювання, голосування та інші дії під час виконання своїх функцій та винагорода парламентаря: з одного боку ускладнює розуміння, а тому і тлумачення даного терміну в

юридичній літературі, оскільки він (термін) містить два по суті різні значення. А з іншого – вживання терміну “індемнітет” в обох значеннях охоплює одночасно процесуальну та матеріальну сторони депутатської діяльності, що в свою чергу систематизує таку діяльність і сприяє забезпеченню ефективності реалізації членом парламенту своїх повноважень. В Україні вбачається за необхідне, шляхом внесення змін та доповнень в чинне законодавство, обмежити депутатський індемнітет у випадках висловлювань та інших діянь, спрямованих проти суверенітету і територіальної цілісності держави.

Список літератури

1. Авакьян С.А. Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авт. колл. С. А. Авакьян – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000. – 676 с.
2. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: учебное пособие / К.В. Арановский. - М.: Юриком Интер, 2000. – 488 с.
3. Безуглов А. А. Конституционное право России: [учебник]: в 3 т. / Анатолий Алексеевич Безуглов, Сергей Александрович Солдатов. – М.: Изд-во ООО «Профобразование», ЦПЛ, 2003. – Т.2. – 894 с.
4. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн: [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / Аурел Зиновійович Георгіца. – Тернопіль: СМП «Астон», 2003. – 432 с. – (Навчальне видання).
5. Григоренко А. Гарантії здійснення повноважень народним депутатом України / А. Григоренко // Право України . – 2004. – №5. – С.116-121.
6. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: дис. ... кандидата юрид. наук. 12.00.02 / Григорук Наталія Григорівна. – К., 2004. – 199 с.
7. Закон України “Про статус народного депутата України” від 17.11.1992 в редакції від 02.12.2010р./ Відомості Верховної Ради України. – 2006. – №9. – Ст. 96.
8. Калкати́на В. Депутаты отказались урезать себе зарплату / В. Калкати́на // Киевские ведомости. – 2005. – 18 ноября.
9. Ковачев Д.А. Депутат парламента в зарубіжних странах / Д.А. Ковачев. –М., 1995. – 112с.
10. Ковриженко Д. Депутатські привілеї: зарубіжний досвід та пропозиції для України.

Інформаційно-аналітичне дослідження / Д. Ковриженко // Лабораторія законодавчих ініціатив за підтримки Проекту сприяння парламенту України Університету Індіани США.-К, 2007.- 33 с.

11. Конституції государств Европы: в 3 т. / [под ред. Л. А. Окунькова]. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – 792 с.

12. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної ради України від 28.06.1996.-К.,1997.-78 с.

13. Ляной И. Депутатская зарплата выросла в 35 раз / И. Ляной // Дело. – 2007. – 6 февраля.

14. Маклаков В.В. Современные зарубежные конституции: Сборник документов / В.В. Маклаков. – М., 1996. – 284 с.

15. Мишин А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Мишин А. – М.: Знание, 1996. – 440с.

16. Мишин А. Парламенты мира / А. Мишин. – М.: Знание, 1991. – 624 с.

17. Ордонансом № 58 - 1100 «Про діяльність палат парламенту» від 17 листопада 1958 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.legifranse.gov.fr>

18. Прело Марсель. Конституционное право Франции / Марсель Прело: [пер. с франц. Ф. А. Кублицкого]; под. ред. и с предисловием А. З. Манфреда. – М.: Изд-во иностран. лит-ры, 1957. – 672 с.

19. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. / Сергей Александрович Солдатов. – М.: Профобразование, 2000. – Т. 1- 2. Общая часть. – 639 с.

20. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: [підручник] / Олег Федорович Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

21. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / Вениамин Евгеньевич Чиркин. – М.: Зерцало, 2000. – 567с.

22. Шаповал В. М. Зарубіжний парламентаризм / Володимир Миколайович Шаповал. – К.: Вид-во «Основи», 1993. – 143 с. – (Науково-популярне видання).

23. Шаповал В.М. Вищі органи сучасної держави: порівняльний аналіз / Володимир Миколайович Шаповал. – К.: Вид-во УАДУ, 1995. – 136 с.

24. The Bill of Rights, 1689 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hrdatabase.bc.kiev.ua>

Стаття надійшла до редколегії 03 грудня 2010 року.

Рекомендована до опублікування у "Віснику" членом редколегії А.З. Георгією.

O.D. Chepel

DEPUTY INDEMNITET: ON UKRAINIAN AND FOREIGN LEGISLATION

Summary

The concept of deputy indemnitetu is analysed in the article, as to the type of guarantees of deputy activity which unites two his values as freedoms of utterance and reward of deputy. These two values of indemnitetu member of parliament are given by possibility simultaneously to overcome the judicial and financial sides of deputy activity which is in same queue instrumental in providing of freedom of realization of the plenary powers a deputy.

Keywords: deputy, parliament, deputy indemnitet, unresponsibility, reward of member of parliament.

О.Д. Чепель

ДЕПУТАТСКОЙ ИНДЕМНИТЕТ: СОГЛАСНО УКРАИНСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация

Проанализированы понятия депутатского индемнитета, как вида гарантий депутатской деятельности, объединяющей два его значения как свободы выражения и вознаграждение депутата. Эти два значения индемнитета парламентария позволяет одновременно охватить процессуальную и материальную стороны депутатской деятельности, в свою очередь способствует обеспечению свободы осуществления депутатом своих полномочий.

Ключевые слова: депутат, парламент, депутатский индемнитет, неответственность, вознаграждение члена парламента.