



## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 342



**Алла Николаевна ГУТОРОВА,**

доцент кафедры конституционного права  
Юго-Западного государственного университета  
(г. Курск),  
кандидат юридических наук, доцент  
*allagutorova@mail.ru*

### КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММУНИТЕТА И ИНДЕМНИТЕТА ПАРЛАМЕНТАРИЕВ КАК ГАРАНТИЯ ИХ НЕЗАВИСИМОСТИ

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF IMMUNITY AND INDEMNITY OF PARLIAMENTARIANS AS A GUARANTEE OF THEIR INDEPENDENCE

В статье проводится анализ регулирования иммунитета и индемнитета парламентариев в конституциях ряда зарубежных стран. Автор полагает, что народный представитель должен быть защищен законом от каких-либо внешних политических сил. Обосновывается необходимость конституционно-правового регулирования данного института с целью обеспечения адекватного нормирования и достижения уровня минимальной достаточности прав парламентариев.

*The article analyzes the regulation of immunity and indemnity of parliamentarians in the constitutions of a number of foreign countries. The author believes that the people's representative should be protected by law from any external political forces. The necessity of constitutional and legal regulation of this institution is substantiated in order to ensure adequate regulation and achieve the level of minimum sufficiency of the rights of parliamentarians.*

**Ключевые слова:** иммунитет, индемнитет, неприкосновенность, юридическая ответственность, депутат, парламент.

**Keywords:** *parliamentary immunity, indemnity, inviolability, legal liability, deputy, parliament.*

**П**арламентский иммунитет и индемнитет имеют важное значение в системе обеспечения доверия избирателей к народному представительству и конституционной демократии [3, с. 47], выступают гарантией независимости депутатского корпуса. В сущности, именно необходимость обеспечения народного доверия обуславливает само по

себе существование иммунитета и индемнитета: будучи средством гарантирования независимости депутатского корпуса от каких-либо внешних политических сил, оно защищает общество от нарушения режима демократического правления [10, с. 235]. На наш взгляд, депутатский корпус должен быть защищен законом не только от вмешательства в свою



деятельность, но и от неблагоприятной социально-экономической обстановки, для чего и требуется конституционный институт indemnитета депутата. Вместе с тем, как показывает практика, иммунитет и indemnитет являются одновременно и объектами критики части избирательного корпуса, полагающего, что «слуги народа» должны быть «равными с народом», не обладая при этом никакими преимуществами и привилегиями [2, с. 170]. Неправильная (неполная, искаженная) информированность общества о расходах на содержание депутатского корпуса и правовом содержании их иммунитета выступает препятствием в обеспечении доверия общества к системе представительной демократии.

Примечательно, что наличие иммунитета и indemnитета высших чиновников исполнительной власти и особенно представителей двора монарха (в монархических странах) воспринимается общественным мнением более естественно и менее критически, чем в случаях, когда речь идет о выборных народных представителях. Однако совершенно очевидно, на наш взгляд, что народный представитель должен быть защищен законом, во-первых, от административного или организационного вмешательства в депутатскую деятельность, для чего требуется иммунитет; во-вторых, от элементарных неудобств в социально-экономическом смысле (жилище, заработная плата, медицинское обслуживание, отдых и др.) – это гарантируется институтом indemnитета [1, с. 8]. Задача конституционно-правового регулирования заключается не в том, чтобы отрицать депутатский иммунитет и indemnитет: напротив, требуется его правовое регулирование в целях обеспечения адекватного нормирования и достижения уровня минимальной достаточности [8, с. 126].

При этом следует учитывать, что парламентарии наделены законодательной властью, поэтому имеются риски необоснованного расширения границ иммунитета и indemnитета посредством парламентского

законотворчества. Здесь действует принцип недопустимости быть «судьей в собственном деле», личная заинтересованность депутатов более чем очевидна [11, с. 82]. Но это, по нашему мнению, не должно ставить под сомнение саму по себе необходимость конституционных институтов иммунитета и indemnитета. Конституционализм лишь требует, чтобы данная гарантия была разумной и сдержанной, не переходила границ и рамок дозволенного, не превращалась в необоснованную личную привилегию депутатского корпуса.

Понятие иммунитета тесно связано с конституционными институтами неприкосновенности и несменяемости. В этом отношении в юридической науке высказываются различные точки зрения [7, с. 118]. Полагаем, что понятие «иммунитет» применительно к содержанию мандата народного доверия является близким к категории «неприкосновенность», причем это не следует отождествлять или смешивать с категорией «несменяемость». Последнее состояние в конституционной демократической системе предопределяется рядом политических факторов, связанных с возможной утратой доверия избирательного корпуса или народных представителей. Однако наличие или отсутствие доверия, на наш взгляд, не должно оказывать влияние на иммунитет. Даже в случае утраты доверия имевшийся иммунитет подлежит сохранению, иное препятствовало бы цели обеспечения независимости субъектов конституционных правоотношений. Депутаты и выборные должностные лица в демократическом обществе не объявляются «несменяемыми». В сущности, этим свойством не обладают в полной мере даже судьи, поскольку их полномочия могут быть прекращены досрочно вследствие совершения ими дисциплинарного проступка или нарушения кодекса судейской этики<sup>1</sup>.

Иммунитет и indemnитет депутатов парламента весьма часто гарантируются непосредственно конституцией страны. Это позволяет надлежащим образом сдерживать излишний

<sup>1</sup> См.: По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминной, Х.Б. Саркитова, С.В. Семак и А.А. Филатовой : постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2008 N 3-П // Собрание законодательства РФ. 2008. N 10. Ст. 976.



потенциал законотворческой деятельности парламентариев, которые благодаря конституции страны связаны юридическими требованиями надзаконодательного характера [5, с. 23]. Так, ст. 58 Конституции Бельгии предписывает, что парламентарии не могут подвергаться преследованию или задержанию в связи с высказанным мнением или голосованием. В течение сессии запрещается доставление в суд или арест без разрешения палаты, если только это не задержание на месте преступления. Если в отношении парламентария возбуждено преследование, в период сессии член палаты вправе потребовать от палаты, чтобы она приостановила такое преследование. Соответствующая инициатива вотируется большинством в две трети поданных голосов.

Нетрудно заметить, что иммунитет парламентариев в Бельгии является ограниченным не только по объектам (преследование, задержание, арест), но и по времени (в период сессии). Примечательно также, что состязательный судебный процесс должен защищать парламентария именно от уголовного преследования, но не от уголовной ответственности. Последнее – прерогатива независимого, беспристрастного и объективного судебного разбирательства. Поэтому анализируемая конституция (как и многие другие, что будет видно из дальнейшего изложения материала) методологически верно предпочитает защищать депутата не от уголовной ответственности, но от уголовного преследования, т.е. от применения юридических мер на более ранних стадиях уголовного процесса.

В отличие от приведенного примера, в ФРГ парламентский иммунитет не ограничивается временными рамками. Депутат Бундестага «ни в какое время» не может быть подвергнут преследованию в судебном или административном порядке, привлечен к ответственности за голосование или высказывание. Исключения составляют «клеветнические оскорбления» (ст. 46 Конституции ФРГ). Иммунитет депутата Бундестага распространяется на любое уголовно наказуемое деяние, однако исключение из этого правила не исчерпывается случаями задержания при со-

вершении деяния: допускается также применение соответствующих мер «в течение следующего дня». Бундестаг вправе потребовать приостановления уголовного производства, ареста или любого другого ограничения личной свободы народного представителя, что подлежит безусловному выполнению со стороны правоохранительной системы. Весьма емкой и корректной представляется конституционная формула индемнитета депутатов Бундестага: они имеют право на «соответствующее обеспечивающее их независимость вознаграждение» и право «бесплатно пользоваться всеми государственными транспортными средствами» (ст. 48 Конституции ФРГ).

В Дании (ст. 48 Конституции) право неприкосновенности устанавливается не только в отношении депутатов, но и самого парламента: посягательство на безопасность или свободу, издание или исполнение приказа, которые угрожают Фолькетингу, квалифицируется как «совершение государственной измены». Индивидуально парламентарии Дании защищены от преследования или тюремного заключения под условием согласия Фолькетинга, если только не имел факт их задержания на месте совершения правонарушения. Кроме того, «за стенами Фолькетинга» ни один депутат не может привлекаться к ответственности за выступления, но Фолькетинг может дать согласие на привлечение к такой ответственности.

Индемнитет в Дании на конституционном уровне исчерпывается указанием на вознаграждение депутатов, размер которого подлежит установлению избирательным законодательством (т.е. до вступления в должность депутатов после очередного электорального цикла). Примечательно, что таким образом конституционный законодатель Дании лишает депутатов текущего созыва возможности устанавливать самим себе денежное вознаграждение: оно может быть учреждено лишь в отношении следующего состава депутатского корпуса.

Следует подчеркнуть, что установление неприкосновенности самого парламента или его палат наряду с индивидуальным иммунитетом парламентариев характерно не только



для Дании, но и для ряда других стран (например, аналогичное предписание имеется в ст. 66 Конституции Испании), хотя этот подход и не является типичным. В сущности, неприкосновенность парламента как органа очевидна, но государственно-правовая практика знает случаи незаконного роспуска органов народного представительства главами государств и другими лицами (например, вследствие революционных событий или государственных переворотов).

В частности, в России в начале XX в. большевиками было распущено Учредительное собрание, в 1993 г. Президентом страны – Верховный Совет РФ. При подобном историко-правовом опыте предписания ст. 48 Конституции Дании и ст. 66 Конституции Испании могли бы представлять определенный интерес для конституционного строя современной России, хотя сдерживающее значение правового регулирования данных отношений, на наш взгляд, не следует преувеличивать. В условиях революций, государственных переворотов и обостряющихся политических событий, как правило, приоритетом пользуются внеконституционные регуляторы общественных отношений.

Довольно подробные указания на основные формы обеспечения депутатского иммунитета характерны для ст. 68 Конституции Италии: запрещаются привлечение к уголовной ответственности, личный или домашний обыск, арест, любое другое лишение свободы, перехват разговоров, сообщений и изъятие корреспонденции. Эти запреты обуславливаются разрешением палаты или обстоятельством задержания на месте преступления. Что касается индемнитета – в Италии, напротив, конституционный законодатель лаконичен, ограничиваясь лишь указанием на получение членами парламента «установленного законом вознаграждения» (ст. 69).

Парламентский иммунитет и индемнитет настолько широко распространены в конституционном праве зарубежных государств, что может сложиться впечатление, что это – некий «безусловный стандарт» демократии и конституционализма в современном обществе [9, с. 259]. Однако изучение конституционной

практики показывает ошибочность подобного предположения. Например, Конституция Нидерландов (ст. 119) парламентский иммунитет скорее отрицает, чем поддерживает. Если депутат или бывший депутат совершил правонарушение, рассмотрение дел осуществляется Верховным судом в процедуре, которая регулируется Королем или резолюцией Второй палаты. Правосудие Нидерландов не связано волей палат парламента, никакого их согласия на привлечение к ответственности депутатов не требуется.

В Конституции Румынии имеется отдельная статья, посвященная парламентскому иммунитету (ст. 69). Ее формулировка запрещает задержание, арест, обыск и предание суду депутатов или сенаторов без разрешения Палаты «после его заслушивания». Дела о правонарушениях депутатов или сенаторов подсудны Верховному суду правосудия. При этом в случае, если парламентарий застигнут на месте преступления, допускаются его задержание и обыск. Но и здесь палата парламента играет весьма активную роль: после уведомления о задержании она вправе констатировать, что «для задержания нет оснований», после чего депутат или сенатор подлежат освобождению из-под стражи. Парламентариев в Румынии запрещено привлекать к юридической ответственности «за голосование или политические мнения, выраженные при осуществлении мандата» (ст. 70 Конституции Румынии). Индемнитет депутатов и сенаторов выражается в форме «ежемесячного вознаграждения» и «других прав», которые устанавливаются законом (ст. 71 Конституции Румынии).

Статья 78 Конституции Словакии ограничивает ответственность депутата за голосование (преследование невозможно), за высказывания при осуществлении функций депутата (допускается дисциплинарная и гражданско-правовая ответственность), а также общий порядок уголовного, дисциплинарного преследования и ареста парламентариев. Последнее возможно исключительно с согласия Национального совета. В случае задержания депутата на месте преступления парламент немедленно уведомляется, после



чего рассматривается вопрос о даче согласия на задержание. В отсутствие такого согласия депутат «должен быть немедленно освобожден».

Конституционное законодательство Франции полагает приоритетным вопрос скорее об индемнитете, чем об иммунитете депутатского корпуса. Во всяком случае, ст. 25 Конституции Франции предписывает, что вознаграждение парламентариев должно определяться «органическим законом», что является близким понятием к «федеральному конституционному закону» в российской правовой системе. В Российской Федерации, напротив, Конституция РФ не допускает регулирование статуса сенаторов и депутатов на уровне федерального конституционного закона, вследствие чего соответствующие отношения регламентируются федеральным законом.

В свою очередь, депутатский иммунитет Конституция Франции (ст. 26) связывает прежде всего с недопустимостью преследования, розыска, ареста, заключения или суда за высказанные мнения и голосование. Общий иммунитет в отношении мер, связанных с лишением или ограничением свободы, связывается с разрешением бюро палаты, в состав которой входит парламентарий. Такое разрешение не является необходимым при задержании на месте совершения правонарушения. Палата также вправе приостановить принудительные меры в отношении парламентария на период сессии (задержание, лишение или ограничение свободы, преследование).

Анализ приведенной практики конституционно-правового регулирования в зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что понятие иммунитета – главным образом, юридическое. Смысл данного института заключается в установлении особого процессуального механизма привлечения к юридической ответственности [6, с. 15], пре-

жде всего – к уголовной ответственности и к административной ответственности, применяемой в судебном порядке [4, с. 21], а также в ограничении некоторых процессуальных и административно-управленческих действий в отношении депутатского корпуса, применяемых полицией и другими правоохранительными службами, по своему конституционно-правовому статусу близкими к полиции. Депутатский иммунитет в этом смысле можно было бы назвать «судебным иммунитетом», «прокурорским иммунитетом», «следственным иммунитетом» и «полицейским иммунитетом», если речь идет об ограничении полномочий судей, прокуроров, следователей и полицейских в отношении депутатов без соответствующей санкции палаты Федерального Собрания. Некоторые ученые считают допустимой категорию «правовой иммунитет».

Парламентский индемнитет может сочетать в себе разные виды: предоставление социальных льгот (служебный автомобиль, служебная жилплощадь и т.п.) и выплату денежного обеспечения. Соответственно, можно говорить о возникновении таких конституционно-правовых категорий, как «денежный индемнитет» и «социальный индемнитет». Вместе с тем актуальность задачи трансформации социальных льгот и преимуществ в денежно-эквивалентные формы в наши дни не просто сохраняется, но даже усиливается. Денежная форма депутатского иммунитета имеет ряд неоспоримых преимуществ по сравнению с различными социальными льготами и преимуществами народных избранников, о чем свидетельствует практически повсеместная практика конституционного регулирования статуса депутатов зарубежных стран. Полагаем, что этот опыт мог бы использоваться в России в долгосрочной перспективе совершенствования конституционного правопорядка.

**Библиографический список**

1. Агафонов, В.В. Иммуниет и индемнитет депутатов Государственной Думы Федерально-го Собрания в современной России: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Агафонов. – СПб., 2006.
2. Голик, А.А. Иммуниет и индемнитет как элементы правового статуса депутата Государственной Думы / А.А. Голик, Е.Е. Томилина // Право и закон: история, теория, практика. – М., 2015.
3. Гречишникова, Е.В. Некоторые вопросы иммуниета и индемнитета депутатов Европейского парламента: сравнительно-правовой анализ / Е.В. Гречишникова // Вестник Омского университета. – 2012. – N 1.
4. Гушин, В.З. Особенности привлечения к административной ответственности членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и особенности президентского иммуниета от привлечения к административной ответственности / В.З. Гушин // Современное право. – 2013. – N 8.
5. Конева, Н.С. Особенности иммуниетов в конституционном праве России / Н.С. Конева // Известия высших учебных заведений. Уральский регион. – 2014. – N 3.
6. Коновалова, Л.Г. Иммуниет депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ / Л.Г. Коновалова // Российский юридический журнал. – 2010. – N 6.
7. Лукошкина, С.В. Обеспечение неприкосновенности депутата посредством депутатского иммуниета / С.В. Лукошкина // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. – Красноярск, 2003.
8. Половченко, К.А. К вопросу о статусе депутата Народной скупщины Республики Сербия / К.А. Половченко // Проблемы экономики и юридической практики. – 2017. – N 3.
9. Родителева, Я.Н. Депутатская неприкосновенность от уголовного преследования: зарубежный опыт / Я.Н. Родителева // Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе. – Краснодар, 2016.
10. Севрюкова, Е.С. Конституционно-правовое обеспечение парламентского индемнитета и иммуниета парламентария в РФ / Е.С. Севрюкова // Актуальные проблемы правового и политического развития России. – Саратов, 2014.
11. Трофимова, Г.А. О пределах депутатской свободы / Г.А. Трофимова // Российский юридический журнал. – 2016. – N 2.