

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ДЕПУТАТСКОЙ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ ДЕПУТАТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

Аннотация. Цель данной работы заключается в анализе реализации института депутатской неприкосновенности. Рассмотрение института депутатской неприкосновенности приводит к пониманию необходимости постановки вопроса о внесении соответствующих изменений в действующее законодательство с целью его совершенствования.

Правовое регулирование института депутатской неприкосновенности пока не может ответить на весь спектр поставленных перед ним вопросов. Институт депутатской неприкосновенности в России имеет свое законодательное регулирование, в отношении которого в правовой науке существует достаточно много точек зрения.

Ключевые слова: депутат, институт, регулирование, законодательство.

FEATURES OF THE LEGAL REGULATION AND IMPLEMENTATION OF THE PARLIAMENTARY IMMUNITY OF THE DEPUTY OF THE STATE DUMA

Abstract. The purpose of this paper is to analyze the implementation of the institute of deputy immunity, some people doubt its role as such, while others, on the contrary, are convinced of its necessity.

In general, the analysis of this institution leads to an understanding of the need to raise the issue of introducing appropriate changes to the current legislation in order to improve this institution for today's political realities. Legal regulation of the institute of deputy immunity is not yet able to answer the whole range of questions posed to it. The institute of deputy immunity in Russia has its own legislative regulation, the study of which expresses a special opinion on this issue.

Keywords: deputy, institute, regulation, legislation.

Многие политические деятели, ученые-юристы, представители органов государственной власти склоняются к тому, что многочисленные исследования института депутатской неприкосновенности, в которых он

определяется как необходимость, приводят к безнаказанности народных избранников, к невозможности в отдельных случаях справедливого рассмотрения дела, связанного с их деятельностью [1]. Публично-правовой институт парламентской неприкосновенности, которым депутаты пользуются на протяжении всего срока своей работы, является одной из гарантий парламентской деятельности, которая призвана оградить их от неправомерного вмешательства в его деятельность и от возможных попыток оказать на него какое-либо давление путем угрозы и привлечения к уголовной или административной ответственности. Необходимо иметь в виду, что депутатская неприкосновенность не является основанием для освобождения от привлечения к ответственности за совершаемые правонарушения, но мы не можем не отметить тот факт, что имеет место злоупотребление данным правомочием. С.В. Бошно отмечает, что предложения отказа от депутатского иммунитета звучат и от непосредственных обладателей таких прав. Однако данные предложения озвучиваются лишь в преддверии предвыборной кампании и фактически являются частью агитации [2, с. 7–10].

В российском конституционном праве институт неприкосновенности может выступать как право субъекта или как право-привилегия, иммунитет [3, с. 20–22]. Неприкосновенность выступает правом тогда, когда она распространяется на все население государства, в то время как правом-привилегией могут пользоваться только отдельные группы населения. Законодательные гарантии депутатской деятельности сегодня представляют интерес для представителей СМИ и конституционалистов, а также для специалистов в иных отраслях права [4, с. 27].

Согласно статье 19 Конституции Российской Федерации депутат Государственной Думы и сенатор Российской Федерации обладают неприкосновенностью на весь период осуществления ими государственной деятельности. Уточнением этого положения в части 2 этой статьи закрепляется, что депутат Государственной Думы и сенатор Российской Федерации не могут быть привлечены к ответственности без соответствующего на это согласия Палаты.

Важное значение в сфере правового регулирования института депутатской неприкосновенности имеет Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее — Закон о статусе), который имеет целью осуществление защиты прав и законных интересов сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы. Он предусматривает основные социальные и правовые гарантии их деятельности, определяет права и обязанности лиц, ответственность за совершенные в ходе исполнения своей деятельности деяния. Положения этого Федераль-

¹ Федеральный закон № 3-ФЗ от 08.05.1994 (ред. от 16.12.2019) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 09.05.1994, № 2, ст. 74.

ного закона определяют порядок лишения субъектов статуса депутатской неприкосновенности, а также условия, регламентирующие, кто и на какой срок может обладать данной привилегией.

Закон о статусе допускает привлечение к ответственности депутата Государственной Думы и сенаторов Российской Федерации. Может быть возбуждено уголовное дело или производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, не требующую предварительного согласия палаты Федерального Собрания. И лишь требуется, чтобы орган дознания уведомил в трехдневный срок Генерального прокурора Российской Федерации (ч. 4 ст. 19). Однако, Закон так же предусматривает, что если уголовное дело возбуждено в судебном порядке и начато в отношении действий депутата Государственной Думы, связанных с осуществлением полномочий, то возникает необходимость получить разрешение Государственной Думы на лишение депутата неприкосновенности у палаты. Следует обратить внимание на тот факт, что сравнительно большое количество случаев лишения депутатской неприкосновенности или аннулирования депутатских мандатов имели место в 2013 и 2015 годах, притом методы их реализации в эти временные рамки имеют принципиальные различия.

На сегодняшний день действуют положения, согласно которым нижняя палата парламента России обладает правом разрешить или отказать в направлении дела в отношении депутата в суд. Не допуская передачу дела в суд, она принимает на себя функцию правоохранительного органа, оценивая фактические обстоятельства. Иными словами, Государственная Дума присваивает себе prerogative суда определять виновность или невиновность. При принятии решения нижней палаты об отказе в направлении дела в суд, оно прекращается, в то время как депутат фактически объявляется невиновным. Данное положение критически оценивается в научной литературе и инициирует предложения о ликвидации депутатского иммунитета. Справедливо отмечает Н.В. Романенко, что органы государственной власти, наделенные возможностью решать вопрос о даче согласия на преследование своего коллеги или об отказе в нем, «выступают не как властные органы государства, а как сотоварищи, соратники, сотрудники принадлежащего к этому сообществу лица, теряя при этом элемент публичности» [5, с. 106–110].

Особенно острая полемика не утихает по поводу неприкосновенности депутатов как первоосновы всех юридических гарантий. При этом объем неприкосновенности и порядок привлечения к ответственности находятся в зависимости от уровня представительного органа, частью которого является депутат. В правах и обязанностях депутата фиксируются определенные стандарты поведения.

Существуют случаи, когда депутата нельзя привлечь к уголовной или административной ответственности. Например, это нельзя сделать

за выраженную при голосовании позицию и представление им инициативных документов и др. При этом за действия, которые осуществлены вне полномочий, связанных с реализацией депутатской деятельности (публичные оскорбления, клевета в адрес других лиц и др.), применяются меры ответственности.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 20 февраля 1996 года № 5-П разграничивает правонарушения, сопряженные с выполнением депутатских обязанностей и не связанные с осуществлением депутатских полномочий. Согласно Постановлению «неприкосновенность парламентария не означает его освобождения от ответственности за совершенное правонарушение, в том числе уголовное или административное, если такое правонарушение совершено не в связи с осуществлением собственно депутатской деятельности». Конституционный Суд отмечает, что в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом, неприкосновенность не может служить основанием освобождения от ответственности за публичные оскорбления, клевету и другие подобные им несовместимые с предназначением данного института и со статусом депутата правонарушения деяния, предусматриваемые Федеральным Законом.

Б.С. Эбзеев, комментируя постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П, выразил мнение, что Конституционным судом была проведена дифференциация конституционных гарантий неприкосновенности личности на общие гарантии неприкосновенности личности, распространяющиеся на каждого человека, включая парламентария, и гарантии более высокого уровня, обусловленные особым статусом парламентария [6].

Возникают вопросы, на которые необходимо дать правильный ответ для разграничения зон ответственности. К примеру, сложно определить, когда деяния совершены в связи с реализацией депутатских прав и обязанностей, а когда нет. Грань разграничения представляется неуловимой. И без соответствующих доказательств и проведения проверки установить истину представляется сложным.

Как уже отмечалось выше, Закон о статусе устанавливает перечень оснований, при которых парламентарий не может быть лишен неприкосновенности без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Воспроизводя конституционные положения о депутатской неприкосновенности, о недопустимости задержания, ареста, обыска, а также личного досмотра депутата, Закон предусматривает также невозможность привлечения его к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и его допроса без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Стоит отметить, что обыск является неотложным следственным действием, которое проводится внезапно. В связи с этим практически исключается возможность собрать доказательства по делу. Следовательно, является целесообразным ограничение неприкосновенно-

сти, то есть разрешение производства некоторых следственных действий без какого-либо согласия палат парламента [7, с. 82–84].

Для целей настоящего исследования является необходимым отметить отражение в решении Конституционного суда целесообразности закрепления на законодательном уровне института депутатской неприкосновенности, особого характера деятельности депутатов, заключающейся в осуществлении государственных функций. А также обеспечение необходимости беспрепятственной деятельности парламентариев и парламента, их самостоятельности и независимости от возможных нарушений. В этом и состоит особая природа данного института.

На практике в Российской Федерации были ситуации, когда Государственная Дума давала разрешение на снятие неприкосновенности с депутата. Так 24 октября 2019 года на пленарном заседании Государственной Думы парламентарии поддержали вопрос о снятии неприкосновенности с депутата, выдвинутого от партии «Единая Россия» Николая Герасименко для привлечения его к административной ответственности по факту совершенного дорожно-транспортного происшествия, предусмотренного частью 2 статьи 12.24 КоАП РФ. Постановление Государственной Думы было направлено Генеральному прокурору для дальнейшего движения и рассмотрения дела. Таким образом, мы можем утверждать, что Государственная Дума достаточно эффективно проявляет себя как орган власти с контрольной функцией. Но Генеральный прокурор в данном случае лишен права участвовать в предварительном следствии и как-то влиять на исход следствия. При этом необходимо отметить, что, согласно законодательству, депутат Государственной Думы не подвержен ответственности за действия, совершенные на публичных выступлениях в рамках осуществления депутатских полномочий [8, с. 51–52].

На этот счет обозначил свою позицию известный государствовед Л.А. Шалланд. Он сравнивал эту «возможность высказаться», как безответственность. Термин «безответственность» получил свое широкое распространение еще в XX веке. Но в последующем понятие трансформировалось и на сегодняшний день используется как «неответственность». Интересно, что термин прямо в законодательстве не фигурирует, но прослеживается в положении части 4 статьи 19 Закона о статусе: депутат не несет ответственности за публичные выступления на заседаниях Государственной Думы Российской Федерации, при выражении своего мнения, позиции или голосования. Но существует оговорка. Если в период политических выступлений депутат на публичном выступлении в своих словах допустил клевету, оскорбление или использование иной ненормативной лексики, то к нему будет предусмотрена ответственность, налагаемая в судебном порядке.

На сегодняшний день важно недопущение конституционного нигилизма при осуществлении властных полномочий, когда должностные лица пользуются своими конституционными полномочиями не по назначению, и в слу-

чае коллизии интересов избегают ответственности. Президент В.В. Путин отмечал, что среди народных избранников есть те, «кто пытается использовать свой статус как инструмент в собственной политической борьбе для саморекламы» [9].

* * *

Депутатская неприкосновенность — это один из существенных элементов статуса депутатов, лишение которого позволяет усомниться в самом существовании депутата как самостоятельной политически значимой фигуры. Посредством опроса в Интернете автором этих строк проведено голосование для граждан в возрасте от 21 года до 33 лет по теме: «Необходимо ли закрепление института депутатской неприкосновенности в законодательстве Российской Федерации?».

Больше половины опрошенных (около 70%) считают, что не видят необходимости и важности в применении данного института. У некоторых (около 10%) вызывает сомнение его эффективность, а 20 процентов проголосовавших выступают против применения депутатской неприкосновенности и закрепления ее в нормативно-правовых актах.

Исходя из опыта зарубежных стран можно отметить, что в Парламенте Ирландии не допускается обвинение парламентария за клевету или обсуждение в грубой форме на публичных выступлениях. Палата может затребовать от депутата объяснения в цели урегулирования спора, но при условии, если сама Палата выдвинет такие обвинения в сторону должностного лица. В США неприкосновенность распространяется только на период сессии и на время, когда депутат возвращается с нее². Члены Конгресса США пользуются иммунитетом в гражданском и уголовном судопроизводстве, который защищает только от ареста или тюремного заключения.

Примечателен опыт Японии. Законодательство, регулирующее неприкосновенность в Японии, не защищает от возбуждения против депутата уголовного дела и обыска жилища, а также от привлечения депутата в качестве свидетеля по рассматриваемому в судебном деле разбирательству. В Японии неприкосновенность депутата действует только во время сессии³. В некоторых зарубежных странах в той или иной мере признано право осуществлять специализированный порядок привлечения к уголовной и административной ответственности депутатов. Органы представительной власти, депутаты обязаны не только принимать разумные и справедливые законы, но и контролировать расходование финансовых и материальных средств, критиковать незаконные действия и решения органов исполнительной власти, отстаивать законные права и интересы их граждан. Программа

² Rules of the House of Representatives. 114th Congress [Электронный ресурс]. URL: <http://clerk.house.gov/legislative/house-rules.pdf>.

³ Конституция Японии 1947 года [Электронный ресурс]. URL: <https://worldconstitutions.ru/?p=37&attempt=2>.

Совета Европы против коррупции (1996) в качестве одного из направлений будущих действий и предложенных приоритетов определяет: «Можно задать вопрос, уместно или необходимо ли для защиты государственного служащего поддерживать особые правила в случаях подозрений в коррупционных правонарушениях, и не следует ли вводить обязанность по снятию иммунитета в случаях подозрения в коррупции или некоторых специальных процедур, если расследуемое правонарушение связано с определенными коррупционными правонарушениями». Следуя за этим документом, Резолюция 97 (24) Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией устанавливает Руководящий принцип, «чтобы ограничить иммунитет от расследования, судебного преследования или судебного разбирательства коррупционных правонарушений до степени, необходимой в демократическом обществе»⁴.

Заключение

Проанализировав положения Федерального закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, связанные с осуществлением и реализацией института депутатской неприкосновенности, можно сделать вывод о том, что депутатская неприкосновенность является гарантией осуществления депутатом Государственной Думы и сенатором Российской Федерации своих полномочий. Неприкосновенность — это в некотором роде барьер, который препятствует попыткам преследовать депутатов за их политические убеждения.

Но за свои слова необходимо отвечать всегда, притом в независимости от того, какое положение занимает конкретное лицо и где высказывает свою позицию. Поэтому закрепление ответственности депутатов в законодательстве имеет важное значение, несмотря на имеющиеся противоречия.

В мировой практике целью закрепления института депутатской неприкосновенности является то, что различные подходы депутатского иммунитета конкретизируются в законах различных государств лишь с целью создания оптимальных условий для осуществления деятельности парламента, для законодательной защиты депутата от произвольного судебного вмешательства, незаконного применения уголовной ответственности и содействия независимой деятельности депутатов.

⁴ Резолюция 97 (24) Совета Европы о двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией. <https://rm.coe.int/16806ccc17c>.

Список литературы

1. Кравец И.А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного Совета в свете теории народного представительства // Журнал российского права. 2000. № 8.
2. Бошно С.В. Неприкосновенность парламентариев: современная практика и дискуссия // Право и современные государства. 2015. № 4.
3. Шаклеин Н.И. Парламентский иммунитет и вопросы борьбы с коррупцией // Юридический мир. 2011. № 7.
4. Данилов И.С. Мандат народного представителя (понятия и виды) // Закон и право. 2001. № 3.
5. Романенко Н.В. О согласии на преследование неприкосновенных лиц за совершение преступлений и административных правонарушений // Журнал российского права. 2017. № 5.
6. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: в 2 т. Т. 1. / отв. ред. Б.С. Эбзеев. М., 2001.
7. Кушхова Б.З. Депутатский иммунитет: проблемы привлечения к ответственности. 2015. № 1.
8. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации // Право и жизнь. 2002. № 45.
9. Витов Д. Владимир Путин посоветовал депутатам чаще общаться со своими избирателями, чтобы лучше понимать их проблемы [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/5164661> (дата обращения: 21.04.2021).