УДК 342.534.2(470+100) DOI: 10.12737/11687

К ВОПРОСУ О СНЯТИИ НЕПРИКОСНОВЕННОСТИ С ЧЛЕНА ПАРЛАМЕНТА: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

***Литвинов А.М.*[1]**

Вопрос привлечения должностных лиц к ответственности является в настоящее время актуальным, поскольку одна из приоритетных задач декларируемых политическим руководством страны является совершенствование работы государственного аппарата и борьба с коррупцией.

В статье показан механизм снятия неприкосновенности с члена парламента, юридические аспекты этого вопроса, право применения конституционных и других законодательных норм, закрепляющих неприкосновенность депутата Государственной Думы в Российской Федерации и зарубежных странах, показаны проблемы применения указанных норм на практике.

Ключевые слова: Конституция, член парламента, депутат, иммунитет.

ON SOME ISSUES CONNECTED WITH REMOVAL THE IMMUNITY OF A MEMBER OF PARLIAMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND OF FOREIGN COUNTRIES

LITVINOV A. M. - Postgraduate student at the Department of Constitutional and Municipal Law, Russian Law Academy of the Ministry of Justice of the Russian Federation (Russian Federation, Moscow), e-mail: formessage@yandex.ru

The issue of bringing officials to justice is currently relevant because one of the priorities declared by the political leadership of the country is to improve the work of the state apparatus and struggle against corruption.

The article shows the mechanism to remove the immunity of a Member of Parliament, legal aspects of this issue, the right of application of constitutional and other legislative provisions concerning the immunity of the deputy of the State Duma of the Russian Federation and foreign countries; the problems of application of these rules in practice are shown.

Keywords: Constitution, Member of Parliament, deputy, immunity.

Литвинов Алексей Михайлович - Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, аспирант кафедры конституционного и муниципального права (Российская Федерация, г. Москва), e-mail: formessage@yandex.ru

Вопрос привлечения должностных лиц к ответственности является в настоящее время актуальным, поскольку одной из приоритетных задач декларируемых политическим руководством страны является совершенствование работы государственного аппарата.

Социологические опросы показывают, что 80% россиян оценивают уровень коррумпированности в стране как высокий, при этом 20% считают, что степень коррупции очень высока.[1]

По некоторым экспертным оценкам, объемы коррупции в России сопоставимы с федеральным бюджетом и оцениваются более чем в $240 миллиардов.

В статье проводится анализ применения на практике положений Конституции Российской Федерации[2], Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[3], Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации[4] по вопросу лишения депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации неприкосновенности для проведения необходимых следственных действий в рамках расследования уголовных дел, в том числе и с коррупционной составляющей.

Здесь следует остановиться и отдельно отметить, что иммунитет депутата Государственной Думы закреплен в статье 98 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой депутат обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Он не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Кроме того, в части первой статьи 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» указано, что депутат Государственной Думы обладает неприкосновенностью в течение всего срока своих полномочий. А части вторая и третья статьи 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» еще более конкретизируют конституционные положения и указывют, что депутат Государственной Думы без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не может быть:

а) привлечен к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

---

[1] Доклад «Уровень коррупции в России в 2013-2014 годах: статистика, резонансные дела, принимаемые меры», 17.09.2014г.

[2] Конституция Российской Федерации от 21 июля 1993 г. (С изменениями на 21 марта 2014г.).

[3] Федеральный закон от 08.05.1994г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изменениями на 28 июня 2014 года).

[4] Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001г. N 174-ФЗ (с изменениями на 22 октября 2014 года).

б) задержан, арестован, подвергнут обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

в) подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей. Неприкосновенность депутата Государственноов Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, переписку.

В связи с этим анализ этих двух нормативно-правовых положений представляется очень важным, так как в пределах Конституции РФ как правового акта нормы о неприкосновенности депутата содержатся в разделе «Федеральное Собрание» и представляют собой иерархически высший раздел правовой вертикали по данному вопросу. В современной российской правовой системе правовые акты образовывают иерархически упорядоченную систему (иерархию), в соответствии с которой нормы о неприкосновенности депутата Государственной Думы и снятии с него неприкосновенности исходят из закрепленных в статье 98 Конституции РФ положений и конкретизируются в статье 4, а также статьях 19 и 20 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», а процедура голосования и другие процессуальные вопросы закреплены в статьях 1851-6 Регламента Государственной Думы[1] и статьях 447-451 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Неприкосновенность является гарантией статуса депутата Государственной Думы и реализации его полномочий в соответствии с функциями Федерального Собрания. Депутатский иммунитет не является личной привилегией, а носит публично-правовой характер, служит публичным интересам обеспечения независимости и самостоятельности члена парламента в его деятельности. С помощью депутатского иммунитета гарантируется охрана личности парламентария от необоснованных преследований, его беспрепятственная деятельность как лица, осуществляющего важные государственные функции в условиях разделения властей и политических конфронтаций высших органов государственной власти.[2]

Однако стоит отметить, что лишение неприкосновенности депутатов стало обычной практикой в последнее время. Так, например, нижняя палата парламента с начала шестого созыва уже дала согласие на лишение неприкосновенности троих депутатов по инициативе

[1] Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, утвержден Постановлением Государственной Думы от 22.01.1998 N 2134-II ГД (с изменениями на 21 марта 2014 года).

2 См.: Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В., Конституционное право Российской Федерации, под общей редакцией В.А.Виноградова, // Издательство Юрайт. 2014, С. 480 – 484.

Следственного комитета Российской Федерации. Без иммунитета остались депутаты О.Л. Михеев, В.И. Бессонов и К.В. Ширшов.

Далее О.Л.Михеев вызывался для дачи показаний по ряду дел: и хищение денежных средств, и завладение чужим имуществом, и мошенничество, и подлог, и создание преступных схем, и попытка давления на суд.[1] Депутат В.И. Бессонов был лишен неприкосновенности за то, что устроил драку со стражами порядка во время несанкционированного митинга.[2]

В мае 2011 года К.В. Ширшов предложил бизнесмену А. Чернякову помочь с включением его в список кандидатов на выборах в Государственную Думу за 7,5 млн. евро. Главным следственным управлением Следственного Комитета России по городу Москве было предъявлено обвинение депутату Государственной Думы К.В. Ширшову в совершении преступления, предусмотренного частью 3 статьи 30 и частью 4 статьи 159 Уголовного Кодекса Российской Федерации[3] (покушение на мошенничество).[4]

Но не всегда усилия следственных органов и прокуратуры имеют положительные с точки зрения обвинения, расследования и доведения до суда уголовных дел с участием депутатов Государственной Думы результаты. Зачастую все-таки расследование дела с участием лица, имеющего депутатский иммунитет связано с большими процессуальными трудностями и необходимостью четкого соблюдения всех законодательных норм и требований.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации особенностям производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц посвящена глава 52, где в пункте 1 части 1 статьи 447 депутат Государственной Думы включен в перечень лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам. Так, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата Государственной Думы либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия Гос-

[1] В отношении депутата Государственной Думы Олега Михеева возбуждено уголовное дело // Следственный комитет Российской Федерации – [электронный ресурс] - http://www.sledcom.ru/actual/285683/ (07.03.2013г.).

[2] В Ростове-на-Дону депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Владимиру Бессонову предъявлено обвинение в применении насилия в отношении представителя власти // Следственный комитет Российской Федерации –URL.: http://www.sledcom.ru/actual/295952/ (01.05.2013г.).

[3] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (с изменениями на 05 мая 2014 года);

[4] Предъявлено обвинение в покушении на мошенничество депутату Константину Ширшову // Следственный комитет Российской Федерации – URL: http://www.sledcom.ru/actual/293611/ (дата обращения 19.04.2013).

ударственной Думы, полученного на основании представления Генерального прокурора Российской Федерации.

С одной стороны, если посмотреть на процесс снятия неприкосновенности с депутата Государственной Думы, это сложная и долгая процедура, но именно эта сложность и многоступенчатость и гарантирует депутатскую неприкосновенность.[1]

Здесь стоит отметить, что без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания допустимо осуществление производства на стадии дознания и предварительного следствия, а для допроса депутата Государственной Думы в соответствии со статьями 447 - 448 УПК РФ следствие направляет запрос Генеральному прокурору, в котором обосновывается наличие оснований для лишения депутата неприкосновенности и направления материалов в Государственную Думу для снятия иммунитета с депутата и в случае подтверждения фактов - последующего привлечения депутата к уголовной ответственности.

В соответствии с частью 4 статьи 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Генеральный прокурор Российской Федерации в недельный срок после получения сообщения органа дознания или следователя о возбуждении в отношении парламентария уголовного дела, обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания представление о лишении этого парламентария неприкосновенности, либо мотивированно отказать в выполнении этого запроса.

После получения запроса от Генерального прокурора согласно части 1 статьи 20 «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутаты обязаны рассмотреть вопрос о лишении своего коллеги неприкосновенности и поставить его на голосование.

Позиция лидеров думских фракций в части ответственности депутатов заявлялась неоднократно: ни партийная принадлежность, ни занимаемая должность не являются препятствием для привлечения депутата к ответственности в установленном Регламентом Государственной Думы и законом порядке.[2]

Конечно, все зависит от того, какие документы предоставит Следственный комитет Российской Федерации. Если будут неопровержимые факты и доказательства того, что депутат сам лично все это организовывал и является главным подозреваемым, то с него снимут неприкосновенность, как было уже много раз. Если в Государственную Думу предоставят сырые материалы, которые ни о чем не говорят, то неприкосновенность снимать не будут и дело развалится.[3]

---

[1] См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Конституционное право России // учебник – Издательство: Проспект.- М. 2013, С. 326-328.

[2] Если преступление найдет подтверждение, то Дума пойдет дальше // Коммерсантъ – FM, эфир от 27.09.2012, 15:34.

[3] Госдума чистит свои ряды // ИА InterRight, 18.10.2013.

В связи с вышеизложенным, время от времени появляющиеся предложения об отмене или упрощении снятия депутатского иммунитета от преследований встречают все большее понимание среди простых избирателей, так как он ассоциируется с возможностью депутата уйти от ответственности, воспользовавшись своей неприкосновенностью. Однако особенность статуса заключается в том, что депутат является представителем народа, выражает его интересы в парламенте и как должностное лицо, должен быть защищен от преследования. Составной частью мандата является неприкосновенность депутата.

В данном случае хочется отметить, что институт неприкосновенности члена парламента имеет мировую практику, и во многих зарубежных странах существует правовой иммунитет для членов представительных органов власти. Более того, парламентский иммунитет является обязательным традиционным элементом обеспечения независимости представительной ветви власти, защиты демократии и парламентаризма в зарубежных странах.

Обратимся к конституциям зарубежных стран: «Ни один член парламента не может быть привлечен к уголовной ответственности без разрешения палаты, к которой он принадлежит; не может быть подвергнут личному или домашнему обыску, не может быть арестован или иным образом лишен свободы» (ч. 2 ст. 68 Конституции Италии).[1]

«Депутат может быть привлечен к ответственности или арестован за уголовно наказуемое деяние лишь с согласия бундестага. Согласие бундестага требуется, кроме того, на любое другое ограничение личной свободы депутата...» (ч. 2, 3 ст. 46 Основного закона ФРГ).[2]

«Ни один член парламента за преступления или проступки не может подвергаться аресту и каким-либо другим мерам, связанным с лишением или ограничением свободы, только с разрешения бюро палаты, в состав которой он входит» (ч. 2, 3 ст. 26 Конституции Франции).[3]

Во многих зарубежных странах различаются процедуры в том, кто может потребовать снятия иммунитета: в Германии заявку должен подать Генеральный прокурор, так же, как в Венгрии и Швеции, в Испании – Председатель Верховного суда, в Румынии – министр юстиции. Только в Польше иммунитет с депутата может быть снят по запросу другого депутата.

Обычно решение в парламентах выносится простым большинством голосов, но в Польше для снятия иммунитета необходимо абсолютное большинство голосов, а в Швеции — пять шестых от общего состава парламента. Исследование Европарламента показывает, что в Чехии, Словакии и Литве число удовлетворенных запросов на снятие

[1] См.: Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия // Издательство: Wolters Kluwer, - М. 2010.- С.165-237;
[2] Комкова Г.И., Е.В.Колесников, О.В.Афанасьева, Конституционное право зарубежных стран // Издательство: «Юрайт».- М. 2011., - С. 302;
[3] См.: Ковачев Д.А. Конституции зарубежных государств // Издательство: Инфотропик Медиа, М. - 2012. - С.326 – 412.

иммунитета в основном совпадает с общим числом запросов.[1] В Португалии и Словении ниже, в Греции за всю историю был удовлетворен только 31 из 220 запросов, 179 из них были рассмотрены в период с 2000 по 2011 год.

В Великобритании и некоторых штатах США существует институт гражданского ареста. Его имеет право провести любой гражданин страны, который считает, что у него есть достаточные основания арестовывать мнимого преступника. Проведя такой арест, гражданин должен передать арестованного полиции до выяснения обстоятельств. От гражданского ареста и британские, и американские депутаты защищены иммунитетом – но только на время рабочей сессии парламента.

Иммунитет от уголовного преследования вообще отсутствует в парламентской системе Нидерландов. Во всех остальных странах он у парламентариев есть, но везде его можно и снять. В 2013 г. парламент Чехии отменил норму о пожизненном иммунитете парламентариев. Самая распространенная процедура — снятие иммунитета парламентом, такая же как и в Российской Федерации: сначала запрос рассматривается особым комитетом, а потом выносится на рассмотрение всего состава парламента.

Из 28 стран Европейского союза пожизненная гарантия от преследования за сказанное в парламенте или за голосование действует в 21 стране, однако в 16 странах этот иммунитет можно снять. Например, в Дании и Польше свобода выражения мнения распространяется на членов парламента, но только на срок их мандата. Она может быть снята только с согласия всей палаты, чего еще ни разу не случалось. Основанием для снятия иммунитета может быть то, что сказанное депутатом не имело отношения к исполнению парламентских функций. Свобода слова в некоторых парламентах не означает свободы от дефамации (распространения порочащих сведений). За клевету можно преследовать депутатов парламента Греции, Венгрии, Латвии и Литвы, Великобритании.

Таким образом, мы видим, что во всех демократически развитых странах есть нормы о неприкосновенности депутатов высших законодательных и представительных органов власти, и в то же время везде есть нормы и юридическая процедура снятия этого элемента статуса парламентария.

Представляется, что в Российской Федерации было бы меньше случаев снятия неприкосновенности с депутатов Государственной Думы при более профессиональном составе этого органа власти.

Во многом здесь свою роль играют правовая культура и грамотность населения, участие граждан в политических и избирательных процессах. При сегодняшней аполитичности общества, нежелании участвовать в выборах и коррупционных рисках случается, что иногда в

[1] Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран // Инфотропик Медиа, 2012.

органы представительной власти попадают люди, которые используют власть в своих интересах.

Вышеизложенный материал дает основания для дальнейшего детального анализа указанной проблематики и выдвижения практических предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в данной сфере, что и планируется сделать в рамках последующих статей.

Библиография/ Reference:

Виноградов В.А., Мазаев В.Д., Масленникова С.В. Конституционное право Российской Федерации / Под общей редакцией В.А. Виноградова – М.: Издательство Юрайт, 2014.

Ковачев Д.А. Конституции зарубежных государств. – М.: Издательство: Инфотропик Медиа, 2012.

Комкова Г.И., Колесников Е.В., Афанасьева О.В. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Издательство Юрайт, 2011.

Маклаков В.В. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Издательство: Инфотропик Медиа, 2012.

Vinogradov, V.A., Mazaev, V.D., Maslennikova, S.V. (2014) Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Constitutional law of the Russian Federation] / Pod obshchei redaktsiei V.A. Vinogradova. – M.: Izdatel'stvo Iurait, 2014. (In Russ.)

Kovachev, D.A. (2012) Konstitutsii zarubezhnykh gosudarstv [The constitutions of the states]. – M.: Izdatel'stvo: Infotropik Media. (In Russ.)

Komkova, G.I., Kolesnikov, E.V., Afanas'eva, O.V. (2011) Konstitutsionnoe pravo zarubezhnykh stran [Constitutional law of foreign countries]. – M.: Izdatel'stvo Iurait. (In Russ.)

Maklakov, V.V. (2012) Konstitutsionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnykh stran [Constitutional (state) law of foreign countries]. – M.: Izdatel'stvo: Infotropik Media. (In Russ.)