

*Кишкембаев А.Б.*

**К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТСКОГО ИММУНИТЕТА**

*A. B. Kishkembraev*

**ON THE PARLIAMENTARY CONCEPT OF INSTITUTION IMMUNITY**

УДК: 342.51:342. 511.6(574)

*Парламентский иммунитет является обязательным традиционным элементом обеспечения независимости представительной ветви власти, защиты демократии и парламентаризма.*

*The parliament immunity is an obligatory traditional element of maintenance of independence of a representative branch of authority, protection of democracy and parliamentarism.*

Парламентский иммунитет по своей юридической природе является исключением из общего права страны, поскольку суть его состоит в предоставлении членам парламента и всему парламенту, как коллективу, дополнительных прав, больших, чем те, которыми обладают граждане и иные коллективы.

С момента утверждения полномочий в установленном законом порядке на парламентария возлагаются определенные обязательства, для выполнения которых он должен обладать моральной и материальной независимостью, как от правительства, так и от других органов и лиц. Особый статус, предоставляемый ему, характеризуется наличием привилегий или иммунитета, гарантирующих его независимость и освобождающих от необходимости изыскивать средства к существованию.

Общеизвестно, что депутат в демократическом государстве, работая на постоянной основе, является профессиональным парламентарием. Его парламентская деятельность считается единственным законным занятием, которое исключает право деятельности на других государственных постах. С момента утверждения полномочий на депутата распространяется парламентский иммунитет, который, как правило, прекращается с истечением срока, на который он избран, или с лишением его иммунитета решением компетентного органа. Цель иммунитета заключается в защите члена парламента от репрессивных мер и от судебных исков со стороны правительства либо частных лиц.

Томас Эрскин Мей определял парламентские привилегии (термин, эквивалентный иммунитету) как "совокупность специфических прав, принадлежащих каждой палате коллективно, как составной части Высшего суда парламента и членам каждой палаты индивидуально, без которых они не могут осуществлять свои функции, и которые превышают полномочия других учреждений или индивидов. Эти привилегии, составляющие часть законов страны, являлись, по его мнению, в некоторой степени изъятием из обычных законов".

Исходя из принципа, что иммунитет установлен в интересах всего учреждения, а не в личных интересах его членов, и он носит публичный характер, члены парламента, как правило, не имеют права отказаться от него по своему усмотрению.

Исключением из этого правила являются лишь члены парламента Швейцарии. Парламентский иммунитет касается, прежде всего, осуществления членом парламента обязанностей, связанных с его занятием. В этой сфере его независимость гарантируется положениями, содержащимися в Конституциях большинства государств. В демократически развитых странах иммунитет складывается из не ответственности депутата (индемнитета) и его неприкосновенности (иммунитета).

Принцип неответственности или, иначе говоря, индемнитет распространяется на все сказанное, написанное или совершенное членом законодательного собрания в ходе обычного выполнения им своих официальных обязанностей, таких, как выступление в палате или в ее комиссиях, реплики во время дебатов, внесение законопроектов или предложений, выступление с докладами, устные или письменные вопросы; иммунитет распространяется на любое действие, в отношении которого предполагается, что лицо его совершившее, действовало в ходе выполнения им своих парламентских обязанностей, и которое не могло бы быть совершено никем, кроме него, т.е. он распространяется только на эти особые действия. Против члена парламента не может быть возбуждено уголовное преследование или гражданское дело в связи с такими действиями даже после того, как он перестанет им быть. Определяемый таким образом принцип неответственности члена парламента принят всеми странами без исключения. Даже там, где сам термин неизвестен, как в английском праве, выражаемая им концепция, существует в форме некой привилегии, или, точнее, в форме привилегии свободы слова. Действие ее аналогично действию норм законодательств других европейских стран: член парламента не может быть привлечен к суду за диффамацию, так же как он не может быть подвергнут преследованию в судебном порядке за свои высказывания в палате или в одной из ее комиссий или за парламентские документы, автором которых он являлся. Однако Конституции некоторых государств ограничивают принцип не ответственности, желая предотвратить возможные злоупотребления со стороны парламентария. Так, например, согласно Основному закону ФРГ иммунитет не распространялся на высказывания члена парламента, носящие характер клеветы, если даже они имели место в ходе выполнения им своих обязанностей. Аналогичным образом члены парламента Дании и Исландии могли быть привлечены к ответственности за деяния, совершенные ими, только в том случае, если собрание, членами которого они состояли, давало на это согласие. В Финляндии и Швеции такое согласие должно было быть поддержано большинством не менее пяти шестых поданных голосов.

Таковы немногие исключения из принципа не ответственности. Само собой разумеется, что иммунитет касается взаимоотношений депутата с внешним миром и не освобождает его от необходимости подчинения внутренним правилам палаты. Он также не снимает фактической его ответственности перед обществом. Так, оценка деятельности депутата в бывших странах социалистического лагеря была делом избирателей, и в случае необходимости они могли пресечь его действия, отказавшись от переизбрания на следующих выборах. Такое положение действует в США и поныне. На наш взгляд, именно такой демократический контроль над парламентской деятельностью придает иммунитету его подлинное значение.

По мнению Марселя Прело под не ответственностью понимается "предоставление депутатам возможности защищать в ходе своей деятельности общие интересы, не опасаясь для себя последствий". Это заявление сводится к тому, что не ответственность распространяется только на деятельность чисто парламентскую: в пленарных заседаниях, заседаниях бюро, групп, комиссий и так далее. Тот же М. Прело указывает, что депутаты попадают под действие норм общего права, то есть "основанием для возбуждения в отношении них преследования могут служить разговоры и толки в общественных собраниях или даже в заседаниях административных собраний, например, генеральных советов или муниципальных советов".

Ограничительные положения, указанные выше, прямо содержатся в некоторых Конституциях зарубежных стран. Так, в Основном законе ФРГ было указано, что "депутат ни в какое время не может быть подвергнут преследованию в судебном или административном порядке или иначе привлечен к ответственности вне Бундестага за свое голосование или мнения, высказанные в нем или в одной из его комиссий". Очевидно, что их выступления перед избирателями и в печати не рассматриваются, как подпадающие под право парламентской не ответственности, хотя ясно, что общение с избирателями составляет необходимую сторону их деятельности. Лишь в одном случае привилегия не ответственности распространяется на деятельность вне парламента. Это - свобода распространения отчетов о заседаниях парламента. Так, в том же законе ФРГ было указано, что выступления "с правдивыми отчетами об открытых заседаниях Бундестага и его комиссий свободны от всякой ответственности". Словно испугавшись такого "расширения" иммунитета, комментатор закона Отго Модель дал ему толкование, которое по существу предоставляло возможность привлечь любое лицо к ответственности. По О. Моделю освобождение от ответственности наступало только тогда, когда речь шла о: а) сообщении, то есть повествовательном изложении исторического события в его существенных чертах, выдержанном в деловых тонах (объективно); б) об отвечающем действительному положению вещей сообщении, которое извещает о дебатах правильно (не тенденциозно) и полно (хотя возможно и виде лишь одной, но законченной части)".

Помимо свободы от ответственности член парламента может пользоваться привилегией неприкосновенности (депутатской неприкосновенностью) или защитой от судебного преследования, в силу которой против него не может быть возбуждено судебное дело за действия, совершенные им в ходе выполнения обязанностей, или, иными словами, за такие действия, которые мог бы совершить рядовой гражданин. На первый взгляд, это как будто слишком большая и гораздо менее оправданная привилегия, чем свобода от ответственности; поэтому она не получила столь единодушного признания в Конституциях некоторых стран. Так, например, в Канаде и Нидерландах считается, что в вопросах уголовной и гражданской ответственности члены парламента достаточно хорошо защищены нормами обыкновенного права. В Великобритании привилегия не ответственности не может служить препятствием для применения уголовного закона. Она действует только в отношении гражданских споров, и единственным ее результатом является свобода депутатов от ареста в период парламентских сессий и в течение 40 дней до открытия и 40 дней после ее закрытия. Подобный порядок имел значение в те времена, когда должников можно было за неуплату долга сажать в тюрьму; однако, начиная с 1869 г., после того, как заключение в тюрьму за неуплату долга было упразднено, члены парламента практически стали подпадать под действие обыкновенного права при условии согласия на то спикера. Его авторитет и независимость английского суда от исполнительной власти считались парламентарно достаточной защитой от угроз извне. Эта система, выработанная английским парламентом, была перенята с небольшими изменениями Австралией, Индией, Нигерией и Новой Зеландией.

В большинстве стран боязнь посягательств со стороны исполнительной власти на свободу членов парламента продолжает иметь место. Хотя в настоящее время правовыми системами большинства государств не допускается их арест за совершение гражданского нарушения, тем не менее, в Бельгии и Люксембурге вопрос об их тюремном заключении регулируется специальной статьей Конституции. В Греции ни один член парламента не может быть подвергнут такому заключению в период действия полномочий парламента данного созыва или в течение 4 недель после его роспуска; если же член парламента находится в тюрьме, то он должен быть освобожден за 4 недели до начала работы парламента.

Значение принципа не ответственности наиболее полно проявляется в области уголовного правосудия; задача здесь состоит в том, чтобы защитить членов парламента от любых посягательств от кого бы они не исходили. В некоторых странах считают, что главное - это обеспечить членам парламента возможность их участия в работе палаты вопреки возможным действиям или маневрам со стороны правительства. Они полагают, что достаточно запретить их арест в то время, когда они находятся в пути на парламентскую сессию либо возвращаются после ее закрытия, или в период, когда они участвуют в работе парламента. Таков в общих

чертах путь, по которому пошли Ирландия, Соединенные Штаты и Филиппины. Есть страны, где неприкосновенность не распространяется на преступления, относящиеся к категории тяжких: измена Родине, призыв к мятежу и т.д., и не применяется по отношению к лицам, застигнутым на месте совершения преступления (*flagrante delicto*). Подобная система действует в Норвегии.

В Швеции действие принципа неприкосновенности также ограничивается случаями лишения свободы. За исключением задержания на месте совершения преступления член Риксдага не может быть взят под стражу до тех пор, пока судья после предварительного расследования не решит, что такая мера является обоснованной, т.е. до окончания следствия против депутата нельзя предпринимать какие-либо административные или политические меры.

Однако в других странах считают желательным распространение на парламентариев, насколько это возможно, действия обычного права; это объясняется тем, что незачем прибегать к вмешательству парламента, когда вопросы в отношении их могут быть разрешены на основе положений Конституции и действующих законов.

Вопрос применения иммунитета при избрании ареста по уголовному делу в отношении парламентария сопряжен со сложной процедурой, состоящей из стремления оградить его от неправомерных посягательств на свободу, так и боязни необоснованного предоставления ему такой привилегии. Так, в Чили решение вопроса о том, являются ли мотивы для предъявления обвинения, возбуждения преследования или ареста члена той или другой палаты достаточно обоснованными, возложено на апелляционный суд, заседающий в полном составе, а в случае необходимости - на Верховный суд. В большинстве стран эта задача возложена на сами палаты, которые являются в известной мере хранителями свободы своих членов. Таково общее правило, действующее в Европе, до этого в СССР и в бывших странах социалистического лагеря - Албании, Болгарии, Венгрии, Польше, Румынии, Чехословакии и Югославии, так и в Австрии, Бельгии, Дании, Греции, Исландии, Италии, Люксембурге, Монако, ФРГ, Финляндии, Франции и Швейцарии. Согласие парламента на возбуждение уголовного преследования против его членов требуется в Бразилии, Израиле, Иране, Камеруне, Ливане, Объединенной Арабской Республике, Сенегале, Турции и Японии.

Во всех этих странах член парламента, совершивший преступление, не может быть подвергнут уголовному преследованию, арестован или взят под стражу, если палата, членом которой он состоит, после рассмотрения заявления, представленного административными, судебными органами либо частными лицами, не даст на это согласия. Решение вопроса о том, можно ли считать такое заявление обоснованным, не имеет ли оно характера политического преследования, возлагается на комиссию, которая должна доложить свои выводы палате; это может быть комиссия, ведающая вопросами иммунитета либо как в Бельгии и во Франции специальная

временная комиссия, назначаемая для расследования отдельного дела.

Конституции большинства стран, как правило, содержат положения, предусматривающие, что действие иммунитета не распространяется на случаи задержания на месте совершения преступления. Член парламента, против которого в таких случаях выдвигается обвинение, может быть немедленно подвергнут аресту или судебному преследованию без обращения к какой-либо другой процедуре. Основной чертой случаев задержания на месте преступления является то, что лицо, его совершившее, может быть установлено с полной определенностью, без риска допустить ошибку или тенденциозное толкование фактов. Однако, понятие *flagrante delicto* не одинаково в различных странах. Так, например, в ФРГ иммунитет действовал со всеми вытекающими отсюда последствиями в течение суток с момента совершения преступления; в Югославии же право на иммунитет утрачивается только в том случае, если совершенное деяние влечет за собой наказание в виде тюремного заключения на срок не менее 5 лет.

Срок действия иммунитета в большинстве стран совпадает со сроком парламентской сессии, т.е. в период между ними член парламента снова подпадает под действие обычного права. Формальность, которую обязаны выполнять в этой связи органы власти, - это информировать парламента о предполагаемом возбуждении судебного преследования или аресте кого-либо из его членов. Такая информация позволяет парламента в момент открытия сессии потребовать, если сочтет нужным, приостановить преследование депутата или освободить его из под ареста.

Конституции ряда стран предусматривают различные процедуры, которые должны соблюдаться при возбуждении судебного преследования или аресте депутата в период между сессиями. Во Франции в те периоды, когда парламента не заседает, ее член не может быть арестован без согласия бюро палаты, в состав которой он входит, даже тогда, когда имеется санкция соответствующих властей или вынесен приговор, за исключением случаев задержания на месте преступления.

В ряде стран, где нет сессионной системы, неприкосновенность носит постоянный характер, в члены парламента находятся под защитой своих собраний в течение всего срока действия полномочий. Таково положение в Австрии, Греции, Дании, Израиле, Иране, Италии, Турции. На протяжении всей легислатуры для осуществления судебного преследования или ареста требуется согласие парламента. Во время сессий такое согласие дает само собрание, а в период между ними его Президиум - в Болгарии, Венгрии, Румынии, в Польше - Государственный Совет.

Таким образом, содержание привилегии неприкосновенности состоит в том, что арест и предание суду члена парламента, по общему правилу, не могут быть произведены без разрешения палаты, в состав которой он входит [9]. Парламентская неприкосновенность практически распространяется только на случаи обвинения депутата в деятельности,

непосредственно охватываемой понятием не ответственности. Поэтому можно сказать, что она не всегда реально охраняет его свободу. Практика показывает, что политические взгляды зачастую являются фактором, определяющим возможность наступления ответственности. Ведь только по этим мотивам в 1939 г. депутаты - коммунисты были лишены парламентской неприкосновенности во Франции. Только за принадлежность к Коммунистической партии были лишены своих мандатов в 1953 г. депутат Бундестага Макс Рейман и другие.

Принцип парламентской неприкосновенности провозглашен практически в конституционных нормах всех стран. Так, в Конституции Италии установлено, что "члены парламента не могут подвергаться преследованию за мнения, выраженные ими, и за то или иное голосование при выполнении своих функций. Ни один член парламента не может быть привлечен к уголовной ответственности без санкции палаты, к которой он принадлежит, а также он не может быть арестован или иначе лишен личной свободы или подвергнут личному или домашнему обыску, исключая случаи задержания на месте преступления.

В некоторых случаях свобода членов парламента от ареста к преследования ограничивается лишь временем парламентской сессии (Бельгия) и некоторым временем после ее закрытия (четыре недели в Греции). Как было замечено, в Великобритании нет специальной правовой защиты члена парламента от уголовного преследования. По мнению английских юристов, его права в достаточной мере охраняются высоким авторитетом спикера, согласие которого запрашивается при необходимости привлечения парламентария к уголовной ответственности. Лишены специальной правовой защиты от уголовного преследования и ареста члены парламента Австрии, Индии и некоторых других стран.

Как видно, иммунитет депутатов служит, прежде всего, обеспечению их независимости, защите демократических преобразований и т.д., Парламент, как орган представительной власти может действительно и независимо функционировать, пока существует иммунитет его членов. Определение статуса депутата с помощью наиболее употребляемого ныне понятия "неприкосновенности", на наш взгляд, является совсем правильным. Депутатская неприкосновенность означает всего - на всего иную форму привлечения парламентария к ответственности, как правило, несколько усложненную. В более широком смысле для обозначения статуса парламентария было бы уместным использование термина "иммунитет", которым наделены и другие члены представительных органов.

#### Список использованной литературы:

1. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. - М.: ИМО, 1963. - С.157.
2. T.E. May, A Treatise on Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, p.41
3. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе - М.: ИМО, 1963. - С. 157.
4. Прело М. Конституционное право Франции. - М.: Издательство иностранной литературы, 1957.-С.453.
5. Конституции 16 стран мира и ряда других государств. - Алматы: Жеты Жаргы, 1995,- С.18.
6. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. - М.: Бек, 1996.-С. 18.
7. Grundgesetze für die Bundesrepublik Deutschland. Textausgabe mit Einleitung von Otto Model., S.75.
8. Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств. - М.: Бек, 1996.- С.256.

Рецензент: д.ю.н., профессор Мороз С.П.