

УДК 342.534.2(470)

**Алексеев Р.А.**

(г. Москва)

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ДЕПУТАТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ И ЧЛЕНОВ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ: ГАРАНТИИ, ПРИВИЛЕГИИ И ПРЕФЕРЕНЦИИ

*Аннотация.* Освещаются вопросы, касающиеся политико-правового статуса парламентариев, процедуры, связанной с гарантиями обеспечения депутатской неприкосновенности; рассматривается процедура отрешения парламентария от занимаемой должности; приведены данные по обеспечению депутатского индемнитета. Рассматривается динамика денежного довольствия членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации на основе данных Росстата за 2004–2014 гг. Вносятся предложения, направленные на оптимизацию деятельности народных избранников.

*Ключевые слова:* депутатский иммунитет, депутатский индемнитет, лишение депутатской неприкосновенности, статус парламентария, Федеральное Собрание РФ.

**R. Alekseyev**

(Moscow)

## POLITICAL AND LEGAL STATUS OF STATE DUMA DEPUTIES AND FEDERATION COUNCIL MEMBERS: WARRANTIES, PRIVILEGES AND PREFERENCES

*Abstract.* The problems relating to the political and legal status of parliamentarians, the procedures related to the safeguards to ensure parliamentary immunity; the procedure for dismissal from the post in the parliament. The author gives the data on ensuring a deputy's indemnity. The article presents the dynamics of money allowances of the members of the Federation Council and the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, based on Rosstat data for 2004–2014 years. Proposals aimed at optimizing the deputies' activities are given.

*Key words:* deputy immunity, deputy indemnity, deprivation of parliamentary immunity, status of Member of Parliament, the Federal Assembly of the Russian Federation.

Несовершенство российского законодательства, определяющего политико-правовой статус парламентариев, порождает целый перечень вопросов, касающихся определения «единого статуса» депутатского корпуса высшего законодательного (представительного) органа государственной власти России. Регламентация политико-правового статуса парламентария,

гарантии обеспечения его прав, реализация их на практике оказывает воздействие на эффективность функционирования парламента в политической системе общества.

Российский парламент – Федеральное Собрание РФ – в соответствии со ст. 95 Конституции РФ, имеет бикамеральную структуру и включает в себя две палаты: верхнюю палату – Совет Федерации и нижнюю палату – Государственную Думу.

На основании ч. 2 ст. 95 Конституции РФ [7], в Совет Федерации входят: по два (от представительного и исполнительного органов государственной власти) представителя субъекта Российской Федерации; а также представители, которых назначает Президент РФ. В соответствии с поправками, внесёнными в 2014 г. в Конституцию РФ, данные представители не могут составлять более десяти процентов от общего числа членов Совета Федерации. Нижняя палата Федерального Собрания РФ включает 450 депутатов, которые избираются путём прямых, равных и всеобщих выборов тайным голосованием [1, с. 123; 3, с. 15; 4 с. 54; 5, с. 21].

Статус парламентариев обеих палат российского парламента закреплён в Конституции РФ (ст. 97, 98) и Федеральном законе РФ от 8 мая 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» [8]. Нормы определяют материальные, организационно-правовые и социальные гарантии, права, обязанности и ответственность при реализации полномочий парламентариев. Действующее законодательство в отношении «слуг народа» предусматривает принцип «факультативного (т. е. свободного) мандата», на основании которого парламентарии рассматриваются как представители всего населения страны и реализуют властные полномочия от имени российского многонационального народа.

Российские парламентарии не связаны обязательными наказами своих избирателей (в отличие от советского периода, в котором мандат депутата носил императивный характер); также законом на федеральном уровне не предусматривается отзыв парламентариев избирателями [2, с. 134].

Одними из атрибутов политико-правового статуса депутата являются депутатский иммунитет и депутатский индемнитет.

Под **депутатским иммунитетом** (т. е. депутатской неприкосновенностью) принято понимать невозможность судебного либо иного юридического преследования в отношении парламентария без получения предварительного согласия соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Данный вопрос решается соответствующей палатой парламента на основании представления Генерального прокурора РФ, которым могут быть истребованы дополнительные материалы для выяснения обстоятельств

дела. Парламентарий, в отношении которого внесено представление, имеет право принимать участие в рассмотрении вопроса о лишении его депутатского иммунитета. Окончательное решение о снятии с него депутатской неприкосновенности принимается мотивированным постановлением либо Совета Федерации, либо Государственной Думы.

Обосновывая столь широкие привилегии парламентариев, предоставляемые депутатским иммунитетом, законодатель мотивирует это гарантией реализации ими своей профессиональной деятельности и независимостью парламента. Неприкосновенность парламентариев обеих палат Федерального Собрания РФ распространяется на весь период их полномочий [11, с. 240]. В соответствии со ст. 143 УПК РФ для привлечения парламентария к уголовной ответственности необходимо, чтобы органы следствия и предварительного дознания вынесли постановление о привлечении подозреваемого в качестве обвиняемого. Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что депутатская неприкосновенность не является основанием для отказа в возбуждении уголовного дела и производстве в отношении парламентария определённых следственных действий.

Неприкосновенность парламентария распространяется не только на его личность, а также на его жилое и служебное помещения, багаж, служебное и личное транспортные средства. Помимо этого парламентарии не могут быть подвергнуты обыску без согласия на данное процессуальное действие соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Однако такого разрешения не требуется при задержании парламентария на месте совершения преступления. Федеральным законом РФ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» предусматривается положение о том, что неприкосновенность депутата также распространяется на используемые им средства связи (мобильные и стационарные), его корреспонденцию, переписку и документы. Они не могут быть подвергнуты и личному досмотру, за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством в целях обеспечения общественной безопасности, несмотря на то, что личный досмотр не отнесён законодательством к числу уголовно-процессуальных действий.

Весь этот далеко не полный перечень привилегий и преференций, предусмотренных депутатским иммунитетом порождает вопрос: обладают ли такими же правами парламентарии других государств?

В большинстве западных стран иммунитет парламентариев установлен в весьма скромных пределах. А в ряде стран, например, в Соединённых Штатах Америки, он не распространяется на совершённые «слугами народа» уголовно наказуемые преступления. В Великобритании парламентарии несут юридическую ответственность за уголовное преступление наравне с

остальными подданными её Величества, причём, если преступление было совершено членом палаты Общин, он может быть лишён иммунитета единовременным решением спикера данной палаты.

Как показывает практика, лишить российского парламентария неприкосновенности очень сложно. Так в 1990-е гг. Государственная Дума дважды отклоняла ходатайство Генеральной прокуратуры РФ о лишении депутатского иммунитета основателя «финансовой пирамиды» «МММ» С. Мавроди (благодаря чему Мавроди удалось на длительный период времени покинуть территорию РФ). Также безрезультатной оказалась попытка привлечь к уголовной ответственности и С. Станкевича. Ему инкриминировалось получение взятки. Обвинения были поддержаны не только Прокуратурой, но и ФСБ. Решение о снятии статуса депутатской неприкосновенности за весь период 1990-х гг. было принято один раз – 18 марта 1998 г. в отношении Н. Хачилаева [10, с. 80].

В период современной истории отечественного парламентаризма (с 2000 по 2015 гг.) ситуация с отрешением депутатов от занимаемой должности практически не изменилась. Наглядным примером этого может послужить лишение депутатского иммунитета члена фракции «Справедливая Россия» (бывшего члена партии ЛДПР), председателя комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи А. Митрофанова, затянувшееся на длительное время. Лишь 10 июня 2014 г. Митрофанов (как фигурант уголовного дела о покушении на мошенничество, совершенное группой лиц в особо крупном размере (ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ)) был лишён депутатской неприкосновенности по решению Государственной Думы. К числу таких же, редко встречающихся на практике случаев, можно отнести освобождение от должности заместителя председателя Комитета Государственной Думы по культуре, депутата Государственной Думы – В.А. Крупенникова.

**Под индемнитетом** понимается законодательно закреплённое право депутата на получение денежного вознаграждения за его труд, на компенсацию понесённых расходов, связанных с его деятельностью (так называемые представительские расходы). Высокая заработная плата и льготы, по мнению законодателя, призваны обеспечить предоставление парламентария материальных возможностей для обеспечения его политико-правового статуса.

Помимо льгот и преференций для парламентариев предусматривается обязательное государственное страхование их жизни и здоровья, которое финансируется за счёт средств государственного бюджета в размере годового дохода федерального министра. По данным Росстата, если в 2004 г. доход парламентария составлял 45 тыс. рублей, то в 2014 г. он вырос до

420 тыс. рублей [6, с. 11]. Как известно, численность депутатского корпуса нижней палаты парламента составляет 450 депутатов. Прибавим к ним ещё 170 членов Совета Федерации, которые приравнены действующим законодательством по статусу депутатам Государственной Думы – итого 620.

Сопоставим довольствие «слуг народа» с доходами среднестатистических российских граждан, учитывая их среднемесячные зарплаты (рис. 1). Как видим, реальные доходы парламентариев за данный период увеличились более чем в 9 раз, а среднемесячная зарплата граждан лишь в 4,6 раз. При этом доходы первых были в 6–13 раз больше доходов рядовых граждан [6, с. 11]. Причём самый большой рост зарплаты парламентариев произошёл в 2014 кризисном году.

Такой разрыв в уровне доходов можно было бы объяснить сложностью депутатской деятельности, однако по официальной статистике более четверти парламентариев не посещают пленарные заседания.

Только на 2015 г. в федеральном бюджете на обеспечение деятельности парламентариев нижней палаты парламента предлагалось выделить – 7,3 млрд. рублей и ещё 4 млрд. рублей на содержание Совета Федерации. Выделение из государственного бюджета таких значительных сумм в кризисный период вопиющий факт. Лишь после обращения главы государства к Федеральному Собранию с призывом к скромности и экономии



депутаты санкционировали сокращение своей зарплаты на 10 %, что поможет сэкономить для федерального бюджета 200 млн. рублей. Казалось бы «капля в море», одна стотысячная от расходов федерального бюджета, однако, если распространить данную меру не только на парламентариев федерального уровня, но и на региональных депутатов во всех 85 субъектах РФ, это окажется более ощутимая сумма, которая может быть израсходована на социальные нужды и поможет улучшить жизнь рядовых граждан. Пока же президентским Указом, вступившим в силу с 1 марта 2015 г., предлагается сократить денежное содержание на 10 % не только депутатского корпуса, но и членов кабинета министров, самого главы государства и других государственных служащих, сроком всего лишь на один год [6, с. 11]. Остаётся только надеяться, что данная мера будет продлена на неограниченный период времени и разрыв с доходами простых граждан в перспективе сократится.

Депутатский индемнитет также предоставляет «слугам народа» право на действия, реализуемые при выполнении своих обязанностей [9, с. 230]. Это означает, что член парламента не может быть привлечён к юридической ответственности за высказанное в ходе пленарного заседания мнение (гарантии свободного волеизъявления парламентария), свою позицию при голосовании за законопроект либо другие действия при осуществлении им своих полномочий. Данные гарантии распространяются не только на период осуществления парламентарием своих полномочий, но и по истечении их срока. Законодательством предусматривается исключение из правил, что объясняется желанием предотвратить возможные злоупотребления, в случае высказанных в ходе публичных выступлений депутатом оскорблений или клеветы. Исполняя свои полномочия, парламентарий вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по уголовному или гражданскому делу, а также об обстоятельствах, которые стали ему известны в результате исполнения им своих профессиональных обязанностей.

Перечень привилегий, предоставляемых парламентариям, заставляет думать о вседозволенности, возведённой в ранг закона для лиц, призванных выражать народные интересы, принимать от имени народа судьбоносные решения, разрабатывать и принимать законы, регулирующие различные виды отношений в социуме.

Исходя из вышесказанного, выскажем **предложения, направленные на оптимизацию деятельности российских парламентариев.**

Во-первых, следует ограничить законодательно депутатскую неприкосновенность периодом исполнения депутатом своих полномочий (участие в пленарных заседаниях и слушаниях), а также временем, в течение которого он находится в дороге от дома до работы и обратно. В течение

остального периода времени, в случае совершения им преступления и иных видов правонарушений, он лишается права на депутатский иммунитет и подлежит привлечению к юридической ответственности на общих основаниях, предусмотренных действующим законодательством. Данная мера зарекомендовала себя во многих странах (таких как Великобритания, США и ряде других государств), она снижает порог вседозволенности избранных населением парламентариев.

Во-вторых, предлагается запретить российским парламентариям самостоятельно индексировать себе денежное довольствие, передав данное право, например, Правительству РФ, что позволит более трезво и рационально проводить индексацию размера зарплаты «слуг народа». Такая практика существует в США, где увеличение зарплаты членов Конгресса может предлагать только администрация Белого дома.

В-третьих, следует упростить процедуру отрешения от должности членов парламента, снизив количество голосов парламентариев соответствующей палаты (до половины от их общей списочной численности), необходимых для принятия положительного заключения о лишении депутатского иммунитета. Это позволит в короткие сроки избавляться от парламентариев, преступивших закон или совершивших поступок, не соответствующий статусу депутата, и нормализовать работу законодательного органа.

Как представляется, вышеприведённые меры позволят повысить ответственность российских «слуг народа» за выполняемую ими работу.

#### Литература:

1. *Абрамов А.В.* 12 лекций по политологии: учебное пособие для бакалавров. М.: ИИУ МГОУ, 2013. 260 с.
2. *Абрамов А.В.* Государственные служащие как политическая страта общества: дискуссии и проблемы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2010. № 2. С. 132–137.
3. *Алексеев Р.А.* Конституция Российской Федерации 1993 года: понятие, функции, свойства и сущность // Вестник Московского Государственного областного Университета. Серия: Юриспруденция. 2013. № 3. С. 13–19.
4. *Алексеев Р.А.* Политико-правовая трансформация избирательной системы России в период с 1993 по 2013 годы // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2013. Т. 2. № 5. С. 52–61.
5. *Алексеев Р.А.* Правовое регулирование законодательного процесса в Российской Федерации // «Вестник Московского государственного областного университета (Электронный журнал)». 2014. № 3. [Электронный ресурс] URL: <http://vestnik-mgou.ru/Articles/View/592> (дата обращения: 24.02.2015).
6. Данные Росстат, декларации о доходах депутатов ГД РФ, указы Президента РФ // Аргументы и факты. № 10. 4–10 марта 2015 г.

7. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание Законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

8. Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (в ред. от 21.07.2014 № 216-ФЗ) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

9. Федорченко С.Н., Рыбина М.В. Технологии политического менеджмента в партийном строительстве России // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2013. Т. 2. № 4. С. 228–237.

10. Федорченко С.Н. Кадровая политика в современной России: проблема народного контроля // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. 2008. № 2. С. 146–153.

11. Яценко И.С. Конституционное право Российской Федерации. М.: Бератор-Пресс. 2003. 496 с.