УДК 342.534.2

ПРАВАВОЕ ЗАБЕСПЯЧЭННЕ ДЭПУТАЦКАЙ НЕДАТЫКАЛЬНАСЦІ ЧЛЕНАЎ ПАРЛАМЕНТАЎ ЗАМЕЖНЫХ КРАІН І РЭСПУБЛІКІ БЕЛАРУСЬ

К.М. ІВАНОВІЧ
(Прадстаўлена: канд. юрід. навук, дац. Д.В. ШЧЭРБІК)

Разглядаюцца сутнасць інстытуту дэпутацкай недатыкальнасці, а таксама прававое рэгуляванне яго асноўных элементаў: дэпутацкага імунітэту і дэпутацкага індэмнітэту ў замежных краінах і Рэспубліке Беларусь.

У мэтах эфектыўнага выканання дэпутатамі сваіх абавязкаў канстытуцыі, законы і рэгламенты палат парламентаў еўрапейскіх краін надзяляюць іх пэўнымі правамі і абавязкамі, а таксама шэрагам гарантый, сярод якіх важнае месца займае дэпутацкая недатыкальнасць (дэпутацкі імунітэт і дэпутацкі індэмнітэт), якая заключаецца ў вызваленні дэпутата ад юрыдычнай адказнасці за выказванне меркаванняў у парламенце, забароне пазбаўляць дэпутата волі без згоды парламента.

Дэпутаты еўрапейскіх парламентаў валодаюць перш за ўсё парламентскім імунітэтам, сэнс якога заключаецца ў тым, што дэпутат не можа быць прыцягнуты да крымінальнай адказнасці або арыштаваны без згоды адпаведнай палаты парламента, за выключэннем выпадкаў затрымання на месцы злачынства. Так, пункт 2 артыкула 71 Канстытуцыі Іспаніі 1978 года абвяшчае, што «на працягу тэрміну дзеяння мандата дэпутаты і сенатары ў роўнай меры карыстаюцца імунітэтам і могуць быць затрыманы толькі на месцы здзяйснення злачынства. Ім не можа быць прад'яўленае абвінавачванне і яны не могуць быць прыцягнуты да суду без папярэдняга дазволу адпаведнай палаты»[2].

Частка другая артыкула 26 Канстытуцыі Французскай Рэспублікі 1958 года таксама замацоўвае, што «ні адзін член Парламента за злачынства або правіны не можа падвяргацца арышту і да яго не могуць прымяняцца любыя іншыя меры, звязаныя з пазбаўленнем ці абмежаваннем волі, без дазволу бюро палаты, у склад якой ён уваходзіць. Такое затрыманне не патрабуецца ў выпадку затрымання на месцы здзяйснення злачынства або дэлікта або канчатковага асуджэння. Затрыманне, меры, звязаныя з пазбаўленнем ці абмежаваньнем волі, або праследванне члена Парламента прыпыняецца на перыяд сесіі, калі таго запатрабуе палата, у склад якой гэты член уваходзіць» [3].

У нашай краіне артыкул 47 Закону Рэспублікі Беларусь«Аб статусе дэпутата Палаты прадстаўнікоў, члена Савета Рэспублікі Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь» замацоўвае, што «у перыяд тэрміну сваіх паўнамоцтваў дэпутаты Палаты прадстаўнікоў могуць быць затрыманы, іншым чынам пазбаўлены асабістай свабоды толькі па папярэдняй згодзе палаты, за выключэннем выпадкаў учынення змены дзяржаве або іншага асоба цяжкага злачынства, а таксама затрымання на месцы злачынства», а таксама «дэпутат Палаты прадстаўнікоў не можа быць падвергнуты вобыску і асабістаму агляду» [9].

Важнай канстытуцыйна-прававой гарантыяй бесперашкоднага ажыццяўлення дэпутацкай дзейнасці з'яўляецца таксама дэпутацкі індэмнітэт, пад якім разумеецца, не толькі неадказнасць дэпутата за выказванні і іншыя дзеянні пры ажыццяўленні мандата, але і ўзнагароджанне дэпутата парламента. Так, артыкулам 71 Канстытуцыі Іспаніі 1978 года ўстаноўлена, што дэпутаты і сенатары карыстаюцца недатыкальнасцю пры выразе меркаванняў падчас ажыццяўлення сваіх функцый, а таксама атрымліваюць утрыманне, якое вызначаецца адпаведнай палатай Генеральных картэсаў [2].

Згодна з прадпісаннямі арт. 162 Канстытуцыі Швейцарыі 1999 года: «Члены Федэральнага сходу і члены Федэральнай рады, а таксама Канцлер Канфедэрацыі не нясуць якой-небудзь прававой адказнасці за свае выказванні ў Саветах і ў іх органах» [8].

Яшчэ больш жорстка дэпутацкі індэмнітэт выяўлены ў ч. 1 арт. 26 Канстытуцыі Французскай Рэспублікі 1958 г., якая абвяшчае, што «ні адзін член Парламента не можа цярпець праследванне, вышук і арышт, заключэнне або суд за выказванне думкі ці за галасаванне пры выкананні ім сваіх функцый» [3].

Дэпутат парламента надзяляецца адмысловымі правамі (прывілеямі) у мэтах забеспячэння яго незалежнасці і недатыкальнасці. Гістарычна гэта было выклікана імкненнем абараніць даволі слабае становішча выбарнага дэпутата ад замахаў з боку выканаўчай улады і прыватных асоб. Лічыцца, што інстытут дэпутацкай недатыкальнасці быў апраўданы ў XVIII-XIX стст., калі парламенты змагаліся супраць феадальнага абсалютызму. Прыкладам можна прывесці тэкст арт. 45 Закона Рэспублікі Беларусь: «Дзяржава гарантуе дэпутату Палаты прадстаўнікоў умовы для бесперашкоднагаі эфектыўнага ажыццяўлення ім сваіх паўнамоцтваў, абараняе яго правы, гонар і годнасць» [9].

Такім чынам, тэрмін «індэмнітэт» мае два значэння. Першае значэнне – гэта неадказнасць за выказванні і іншыя дзеянні пры ажыццяўленні дэпутатам парламента свайго мандату: у парламенце, па-

лаце парламента, у парламенцкім камітэце (камісіі), у іншых выпадках, калі выказванне носіць публічны характар, а роўна за ўтрыманне ўнасімых праектаў законаў і іншых рашэнняў, за галасаванне, пытанні і запыты, папраўкі і т.п.

Аднак з гэтага правіла існуе шэраг выключэнняў. Так,у Асноўным законе ФРГ 1949 г. замацавана правіла аб несапраўднасці індэмнітэту дэпутата Бундэстагу ў выпадку дапушчэння ім паклёпніцкіх абраз. У гэтай сувязі ч. 1 арт. 46 Асноўнага закона ФРГ устаноўлівае, што «дэпутат ні ў які час не можа быць падвергнуты прасследванню ў судовым або адміністратыўным парадку ці інакш прыцягнуты да адказнасці па-за Бундэстагу за сваё галасаванне або выказванне ў Бундэстагу або ў адным з яго камітэтаў. Гэта не адносіцца да паклёпніцкіх абраз» [5]. Таксама падобнае палажэнне замацоўваецца і ў арт. 47 Закону Рэспублікі Беларусь, якім прапісваецца, што дэпутат Палаты прадстаўнікоў не можа быць прыцягнуты да адказнасці за пазіцыю, выказанную пры галасаванні, і іншыя дзеянні, якія адпавядаюць яго статусу, у тым ліку і па заканчэнню тэрміну яго паўнамоцтваў, аднак гэта палажэнне не мае дачынення да абвінавачвання дэпутата ў паклёпе і абразах [9].

Другая састаўная частка дэпутацкага індэмнітэту – ўзнагароджанне парламентарыя, якое складаецца з рознага роду выплат: жалавання, кампенсацыйных выдаткаў на ўтрыманне дапаможнага персаналу, праезд, выкарыстанне сродкаў сувязі і т.п.

Атрыманне дэпутатам, як прафесійным парламентарыем, адпаведнай узнагароды за кошт дзяржаўнага бюджэту з'яўляецца гарантыяй яго незалежнасці. Многія канстытуцыі ўтрымліваюць спецыяльныя артыкулы аб узнагародзе дэпутатаў (ЗША, Іспаніі, Германіі). Ужо Канстытуцыя ЗША ўстанавіла ў раздзеле 6 арт. 1, што «сенатары і прадстаўнікі за свае паслугі атрымліваюць кампенсацыю, якая вызначана законам і выплачваецца Казначэйствам Злучаных Штатаў» [4].

Канстытуцыі сучасных дзяржаў вызначаюць агульныя палажэнні аб узнагароджанні дэпутатаў за кошт дзяржаўнага бюджэту, якое, як правіла, істотна перавышае сярэдні ўзровень заработнай платы ў краіне.

Так, частка трэцяя артыкула 48 Асноўнага закона ФРГ абвяшчае: «Дэпутаты маюць права на ўзнагароду, якая забяспечвае іх незалежнасць. Яны маюць права карыстацца ўсімі дзяржаўнымі транспартнымі сродкамі» [5]. Таксама, згодна з артыкулам 69 Канстытуцыі Італіі 1948 года: «Члены Парламента атрымліваюць вызначанае законам узнагароджанне» [7]. У дачыненні да гэтага рэдкае выключэнне складае арт. 66 Канстытуцыі Бельгіі 1994 г., якая абвяшчаецца, што «кожнаму члену Палаты прадстаўнікоў выплачваецца штогадовае ўзнагароджанне ў дванаццаць тысяч франкаў. У межах дзяржавы члены Палаты прадстаўнікоў маюць права свабодна карыстацца ўсімі транспартнымі сродкамі, што эксплуатуюцца дзяржавай або аддадзены ім у канцэсію. Адно гадавое ўзнагароджанне ўключаецца ў сродкі, прызначаныя на пакрыццё расходаў Палаты прадстаўнікоў, і можа быць выдзелена старшыні гэтай Палаты. Палата прадстаўнікоў вызначае памер утрыманняў, якія могуць рабіцца з узнагароджання ў пенсійныя касы і касы па страхаванні звальнення, якія яна палічаць патрэбным заснаваць» [6].

Характэрна, што арт. 71 Канстытуцыі Бельгіі пры гэтым абвяшчае, што «сенатары не атрымліваюць жалавання. Аднак яны маюць права на кампенсацыю сваіх выдаткаў; гэта пакрыццё ўстаноўлена ў чатыры тысячы франкаў у год. У межах дзяржаўных межаў сенатары маюць права свабодна карыстацца ўсімі транспартнымі сродкамі, што эксплуатуюцца дзяржавай або аддадзенымі ім у канцэсію» [6]. Падобнае кампенсацыйнае правіла змяшчае і арт. 44 Закона наўшай краіны: «выдаткі дзяржаўных органаў, іншых арганізацый, звязаныя з дзейнасцю дэпутата Палаты прадстаўнікоў аплачваюцца за кошт рэспубліканскага бюджэту шляхам пераліку сродкаў на рахунак адпаведнай арганізацыі з наступным іх аднясеннем праз Міністэрства фінансаў на смету выдаткаў палаты Прадстаўнікоў» [9].

Справа ў тым, што дэпутату рэальна даводзіцца ўдзельнічаць у ініцыіраванні, распрацоўцы і прыняцці найважнейшых дзяржаўных рашэнняў, такая дзейнасць патрабуе ад яго прафесіяналізму і вялікіх матэрыяльных выдаткаў. Таксама дэпутат не рэдка мае патрэбу ў кансультацыях спецыялістаў, яму неабходна пастаяннае пражыванне, паездкі да выбаршчыкаў, сістэматычнае карыстанне сувяззю і г.д. Таму парламенцкае ўзнагароджанне, прытым высокае, разглядаецца цяпер як нармальная з’ява.

Так, парламентарыі Вялікабрытаніі атрымліваюць узнагароджанне ў 67 тысяч фунтаў стэрлінгаў у год. У ЗША ўзнагароджанне членаў Кангрэсу таксама шматкроць перавышае сярэдні ўзровень заработнай платы па краіне. Так, дэпутаты Палаты прадстаўнікоў Кангрэса атрымліваюць дараванне ў памеры 174 тыс. дал. у год, дэпутаты Сената – 129 тыс. дал. Дэпутаты парламенту Аўстраліі атрымліваюць узнагароджанне ў 201 тыс. дал. у год, у Нігурыі – 189 тыс. дал. у год, у Італіі – 182 тыс. дал. у год, у Бразіліі – 157 тыс. дал. у год, па звестках журнала Economist [1].

Афіцыйныя даходы дэпутата Бундэстага ў месяц складаюць: асноўная частка з 1 студзеня 2013 г. – 8252 еўра ў месяц; вызваленая ад падаткаў сярэдняя сума дэпутацкіх выдаткаў – 4029 еўра ў месяц (выдаткі на выкананне дэпутацкага мандату); субсідыя на сацстрахаванне – каля 250 еўра; бясплатная транспартная карта па ўсёй тэрыторыі ФРГ (толькі для службовых мэт); пакрыццё да 16 019 еўра ў месяц для заробкаў памочнікаў дэпута. Заробкі выплачваюцца Адміністрацыяй Бундэстага непасрэдна

супрацоўнікам, але калі памочнікі дэпутата знаходзяцца з ім у сваяцтве, дэпутат павінен несці выдаткі самастойна [5].

Так, на аснове прыведзеных звестак можна зрабіць вынік аб тым, што рэалізацыя інстытуту дэпутацкай недатыкальнасці служыць сродкам забеспячэння пасяховага выканання дэпутатам сваіх функцый, таму што, з аднаго боку, ён надзяляецца поўнай свабодай у выказванні сваіх меркаванняў на пасяджэннях, пры абмеркаваннях праектаў законаў і г.д., а з другога – ён таксама цалкам фінансава незалежны пры ажыццяўленні асноўных сваіх абавязкаў: сустрэч з выбаршчыкамі, кансультацый з спецыялістамі і інш. Такім чынам, неабходна адзначыць, што заканадаўства нашай краіны, якое рэгламентуе інстытут дэпутацкай недатыкальнасці, цалкам адпавядае сучасным тэндэнцыям.

ЛІТАРАТУРА

1. A comparison of lawmakers' pay [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2013/07/daily-chart-12. – Дата доступу: 23.09.2016.
2. Constitución Española [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. – Дата доступу: 21.09.2016.
3. Constitution de la République Française [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp. – Дата доступу: 23.09.2016.
4. Constitution of the United States / The Constitutional convention // Cornell University Law School [Электронный ресурс]. – The New York, 1992. – Рэжым доступу: https://www.law.cornell.edu/constitution. – Дата доступу: 22.09.2016.
5. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: https://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/grundgesetz/gg/245216. – Дата доступу: 22.09.2016.
6. La Constitution Belge [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://www.senate.be/doc/const_fr.html. – Дата доступу: 22.09.2016.
7. La Costituzione de lla Repubblica Italiana [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://www.governo.it/Governo/Costituzione/principi.html. – Дата доступу: 23.09.2016.
8. Landpromemoria Schweiz [Электронный ресурс]. – Рэжым доступу: http://www.swedenabroad.com/ImageVaultFiles/id_24591/cf_347/Landpromemoria_Schweiz_2014.PDF. – Дата доступу: 21.09.2016.
9. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 4 нояб. 1998 г., № 196-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 1 января 2015 г., № 232-З // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. – Минск, 2016.