

ИНДЕМНИТЕТ КАК НЕОТЪЕМЛЕМАЯ ГАРАНТИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДЕПУТАТОВ КЫРГЫЗСКОГО ПАРЛАМЕНТА

ИСАМИДИНОВ М.И.
соискатель кафедры Конституционного и
муниципального права КГЮА
ualibrary@mail.ru

Аннотация: В настоящей статье, автором исследуются сущность и правовая природа индемнитета депутатов Жогорку Кенеша, в частности его материально-финансовые гарантии.

Ключевые слова: индемнитет, иммунитет, депутат, парламент, финансово-материальные гарантии.

Abstract: In this article, the author examines the nature and the legal nature of Indemnity parliament deputies, including its material and financial guarantees.

Keywords: indemnity, immunity, MP, Parliament, financial and material warranty.

В рамках механизма гарантий беспрепятственной и эффективной депутатской деятельности, наряду с иммунитетом существует еще одна группа правовых средств, в которых ярко проявляется сочетание государственных, общественных и личных интересов. В данном случае речь идет о материально-финансовых гарантиях, или индемнитете депутатов. Одной из целей настоящего исследования является исследование особенностей современного правового регулирования и практики реализации института материальных гарантий депутатов Жогорку Кенеша, но ее полноценная реализация представляется затруднительной без изначального изучения проблем понятия, содержания депутатского индемнитета, а также требований, предъявляемых к указанной гарантии.

Прежде чем перейти к рассмотрению обозначенных вопросов, необходимо более детально остановиться на понятии «индемнитет». Отметим, в юридической науке нет единого мнения о трактовке депутатского индемнитета, при этом широкое распространение получила точка зрения, согласно которой под индемнитетом понимается как материально-финансовая независимость парламентариев, так и ответственность депутата за выраженное мнение и голосование при осуществлении депутатской деятельности.¹ Проблема в том, что в законодательстве КР и на практике не используется понятие «индемнитет», в частности, в законе КР «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» говорится о социальных гарантиях и материально-финансовых условиях. Действительно, указанный термин пришел к нам из иностранных языков и берет свое начало от латинского слова «indemnitas» – безущербность.² В своем современном понимании индемнитет означает гарантию от потерь или компенсацию.³ С юридической точки зрения нельзя не отметить позицию французских ученых, которые, исследуя проблемы иммунитета и индемнитета, традиционно включают их в триаду: неприкосновенность, ответственность, вознаграждение.⁴ С нашей точки зрения, данная позиция представляется наиболее предпочтительной, так как, по справедливому замечанию А.В. Зиновьева, – «названные гарантии различны по содержанию, находят раздельное закрепление в законодательстве, и практика их реализации различна»,⁵ и, соответственно, неправомерно распространять одно понятие на два разноплановых явления. Таким образом, под **парламентским индемнитетом** необходимо понимать исключительно материально-

¹ Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 248; Малько А.В. Правовые иммунитеты. С. 19.

² Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 248

³ Англо-русский словарь / Под ред. О.С. Ахмановой, Е.А.М. Уилсон. 30-е изд. М., 1984. С. 251.

⁴ Серебренников В.П. Конституционное право Франции. Минск, 1976. С. 129.

⁵ Зиновьев А.В. Депутатский иммунитет и индемнитет // Ученые записки юридического факультета СПб ГУ П. 1999. № 4. С. 13.

финансовые гарантии депутатской деятельности, с чем согласны и ряд других исследователей депутатского статуса.⁶

По своему характеру и содержанию материально-финансовые гарантии чрезвычайно широки и разнообразны, в связи с чем достаточно сложно определить полный перечень гарантий депутатской деятельности, которые выступают составной частью индемнитета депутатов. Законодательство также не дает четкого ответа на вопрос об объеме материальных гарантий, и причин тому несколько: это и сложность в определении непосредственной цели предоставления гарантии индемнитета, и его тесная взаимосвязь с другими гарантиями, такими как, организационные, гарантии трудовых прав депутата. Тем не менее, решение вопроса об объеме депутатского индемнитета имеет существенное значение, так как позволяет определить, насколько действующая законодательная регламентация материальных гарантий способна обеспечить реализацию целей их предоставления, насколько в данных гарантиях «выдержан» баланс государственных и личных интересов.

Мы считаем, что *депутатский индемнитет* представляет собой совокупность юридических норм, закрепляющих достойное социальное обеспечение депутата, направленное на оптимальное и разумное удовлетворение личных интересов, которые не должны страдать в результате осуществления депутатской деятельности. Непосредственным основанием предоставления индемнитета выступает практическая необходимость в материально-финансовой независимости парламентария для осуществления эффективной депутатской деятельности. При этом не стоит забывать, что, депутаты как представители высшего законодательного органа страны работают на постоянной, профессиональной основе, в связи с чем не могут одновременно находиться на других государственных должностях, а также, за некоторыми исключениями, заниматься иной оплачиваемой деятельностью. Тем самым исключается как вероятность злоупотреблений со стороны парламентария своим положением в целях личной выгоды, так и возможность оказания давления на народного избранника, например, через его коммерческую деятельность. В то же время, депутаты тоже люди и не должны выполнять социально-важные функции в ущерб своим интересам, в противном случае общество может столкнуться с проблемой отсутствия желающих выполнять депутатскую работу, без которой, однако, оно не сможет существовать. Одна из целей гарантий депутатской деятельности в том и заключается, что при ее осуществлении «не должны страдать интересы депутата как гражданина»⁷, на что и направлено должное материально-финансовое обеспечение.

Вместе с тем, стоит заметить, что парламентский индемнитет включает в себя не только достойное денежное вознаграждение, но и обеспечение иных жизненных потребностей, реализация которых требует определенных материальных затрат – это страхование, медицинское, бытовое и пенсионное обеспечение, предоставление бесплатного жилья, оплачиваемый отпуск и другие гарантии, которые можно назвать социальными. В связи с этим трудно согласиться с мнением Л.А. Нудненко, который видит предназначение материальных гарантий в обеспечении депутату достаточного времени для выполнения депутатских прав и обязанностей.⁸ Безусловно, нельзя ожидать высоких результатов от человека, которому, наряду с депутатской работой, приходится думать о своём кармане. Но, это скорее одно из положительных последствий реализации материально-финансовых гарантий. Наиболее точным является утверждение о том, что индемнитет имеет «целью гарантировать парламентария от нужды, а в известных случаях от соблазна».⁹

В то же время, полноценная депутатская деятельность требует серьезных материальных затрат, и, логично предположить, что, депутат не должен выполнять обязанности в интересах общества и государства за счет собственных средств, да и не каждый сможет себе такое позволить. Соответственно, государство обязано возмещать расходы, связанные с реализацией депутатских полномочий. Это – бесплатный проезд, телефонная, телеграфная, почтовая связь и другие гарантии, направленные на финансирование парламентской работы. Объединяющим фактором для материальных и финансовых гарантий выступает непосредственная цель индемнитета – обеспечение должной материальной независимости парламентария для

⁶ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2000. С. 264.

⁷ Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). С. 139.

⁸ Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. С. 9.

⁹ Зиновьев А.В. Что такое депутатский индемнитет и как на него живут // Вечерний Петербург. 1996. 22.01.

осуществления полноценной, эффективной и беспрепятственной депутатской деятельности. В связи с этим, правильнее понимать под индемнитетом не материальные¹⁰, а материально-финансовые гарантии.¹¹

Такой подход позволяет установить определенную грань между индемнитетом и другими видами депутатских гарантий. Например, если основная цель парламентского индемнитета заключается в обеспечении материальной независимости депутата, то организационные гарантии направлены на обеспечение должной организации работы парламентария и находят свое выражение в деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций и учреждений. В качестве примера можно привести право депутата на транспортное обслуживание, предусмотренное ст. 32 закона КР «О статусе Жогорку Кенеша КР».¹² Нормы указанной статьи закона, предусматривающая возможность бесплатно пользоваться всеми видами государственного пассажирского транспорта выступают материально-финансовыми гарантиями, а, нормы, дающие право на внеочередное обслуживание – организационными. В то же время нельзя не признать, что существуют гарантии, которых невозможно отнести к определенной группе, и это объясняется единством целей предоставления указанных правовых преимуществ в рамках единого гарантирующего механизма. Например, право на ежегодный оплачиваемый отпуск – это, безусловно, как материальная, так и трудовая гарантия депутатской деятельности, хотя, на наш взгляд, с учетом того, что депутаты имеют повышенное денежное содержание, указанную гарантию скорее необходимо относить к материально-финансовым средствам обеспечения.

С учетом вышесказанного, к депутатскому индемнитету можно отнести следующие гарантии:

Во-первых, это ежемесячное денежное вознаграждение, при чем включая дополнительные денежные поощрения;

Во-вторых, это выделение дополнительных средств на оплату расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий, а также расходов, связанных с командировками, с проживанием вне места постоянного жительства депутата (командировочные, суточные, оплата найма жилого помещения);

В-третьих, это бесплатное предоставление услуг с последующим возмещением расходов, понесенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями (предоставление служебного автотранспорта; бесплатное пользование залами для официальных лиц и делегаций аэропортов, железнодорожных и морских вокзалов; почтовые, теле-фонные сообщения).

В-четвертых, это ежемесячная доплата к государственной пенсии после прекращения депутатских полномочий;

В-пятых, это государственное страхование депутата за счет средств республиканского бюджета;

В-шестых, это выплата единовременного пособия в случае гибели, ранения, травмы, заболевания, полученных во время осуществления депутатских полномочий;

В-седьмых, это медицинское, пенсионное, санаторно-курортное, бытовое обеспечение депутата Жогорку Кенеша;

В-восьмых, это предоставление служебного жилого помещения (квартиры с мебелью и телефоном) депутатам не имеющим жилой площади в городе Бишкек;

В-девятых, это предоставление определенных материальных преимуществ членам семьи Жогорку Кенеша.

Стоит отметить, что вышеуказанные гарантии, можно трактовать как основные материально-финансовые гарантии депутатской деятельности, они в полной мере распространяются на кыргызских парламентариев, хотя приведенный выше перечень не является исключительным, так как на законодательном уровне имеются и другие гарантии. В частности, в соответствии с законом «О статусе депутата Жогорку Кенеша КР» гарантия на

¹⁰ Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. С. 9.

¹¹ Зиновьев А.В. Депутатский иммунитет и индемнитет. С. 13.

¹² Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года // газета «Эркинтоо». 2008. 20 декабря.

проживание в служебном доме распространяется не только на самого парламентария но и на членное его семьи.

Библиографический список:

1. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 248.
2. Малько А.В. Правовые иммунитеты. С. 19.
3. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М., 1999. С. 248.
4. Англо-русский словарь / Под ред. О.С. Ахмановой, Е.А.М. Уилсон. 30-е изд. М., 1984. С. 251.
5. Серебренников В.П. Конституционное право Франции. Минск, 1976. С. 129.
9. Зиновьев А.В. Депутатский иммунитет и индемнитет // Ученые записки юридического факультета СПб ГУ П. 1999. № 4. С.13.
10. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М., 2000. С. 264.
11. Зиновьев А.В. Статус народного депутата в СССР (проблемы теории и практики). С. 139.
12. Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. С. 9.
13. Зиновьев А.В. Что такое депутатский индемнитет и как на него живут // Вечерний Петербург. 1996. 22.01.
14. Нудненко Л.А. Понятие и классификация гарантий деятельности депутата законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. С.9.
15. Зиновьев А.В. Депутатский иммунитет и индемнитет. С.13.
16. Закон Кыргызской Республики «О статусе депутата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики» от 18 декабря 2008 года // газета «Эркинтоо». 2008. 20 декабря.