

КАТЕГОРИЯ «ИММУНИТЕТ» В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ РОССИИ

З. В. Макарова,

доктор юридический наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет

Н. С. Конева,

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет

Рассмотрены понятие и особенности конституционно-правовых иммунитетов главы государства, депутатов законодательных (представительных) органов, судей и иных представителей государственной власти.

Ключевые слова: *иммунитет, неприкосновенность, неответственность.*

Вопрос отраслевой принадлежности отдельных видов иммунитетов долгое время не подвергался специальному исследованию, что свидетельствует о наличии существенного пробела в соответствующих отраслях юридической науки.

Вопрос о критериях, позволяющих отнести тот или иной вид правового иммунитета к числу конституционно-правовых, является сложным, так как все общественные отношения в той или иной степени испытывают на себе воздействие норм конституционного права. В этом проявляется особенность конституционно-правового регулирования общественных отношений, состоящая, как отмечается в литературе, в том, что в одних сферах жизни общества конституционное право непосредственно и в полном объеме регулирует общественные отношения, а в других – лишь основополагающие, т.е. такие, которые предопределяют содержание остальных отношений в этих сферах¹. Более того, как отмечает В. О. Лучин, интегративные свойства, проявляющиеся в системообразующей функции конституции, находят свое выражение в том, что те или иные конституционные нормы, вовлекая в орбиту своего функционирования подчас ряд институтов одной, а нередко и нескольких отраслей права, приводят в действие правовой комплекс, отраслевая принадлежность компонентов которого как бы отступает на второй план².

Другими словами, речь идет о том, что любой объект, любая сфера общественной жизни испытывают на себе влияние норм конституционного права, но далеко не на все общественные отношения, возникающие в

данной сфере, эти нормы оказывают непосредственное регулятивное воздействие. При этом под нормами конституционного права мы подразумеваем не только нормы отрасли, атрибутивно связанные с таким источником, как конституция, но и конституционно-правовые нормы, закрепленные в иных источниках конституционного права.

Полагаем, что необходимо остановиться на вопросе, не получившем однозначного разрешения ни в законодательстве, ни в доктринальных источниках: допускает ли Конституция РФ установление каких-либо иных иммунитетов, не нашедших отражения в конституционных нормах.

Конституция РФ непосредственно упоминает о трех видах правовых иммунитетов – иммунитете Президента РФ (ст. 91 Конституции РФ), депутатском иммунитете, иммунитете судей (ст. 122 Конституции РФ). В то же время круг лиц, обладающих иммунитетами по законодательству Российской Федерации, более широкий, хотя в Конституции РФ об иных видах правовых иммунитетах прямо не говорится. Конституция РФ, например, не устанавливает возможность наделения правовым иммунитетом прокуроров и следователей, но такая возможность, на наш взгляд, основывается на ст. 10 Конституции РФ, закрепляющей положение о самостоятельности органов судебной власти, что дает федеральному законодателю право наделения определенных лиц правовыми иммунитетами, поскольку подобная возможность заложена в Конституции РФ.

Мы придерживаемся точки зрения тех авторов, которые полагают допустимым расши-

рение, по сравнению с Конституцией РФ, перечня лиц, обладающих правовым иммунитетом. С. А. Авакьян, например, упоминает о необходимости обеспечить неприкосновенность руководства и аудиторов Счетной палаты в «дополнение к тому, о чем сказано в Конституции»³ (т.е. в дополнение конституционных норм, устанавливающих порядок формирования Счетной палаты).

Возможность расширения перечня лиц, обладающих правовым иммунитетом, обусловлена, на наш взгляд, самой спецификой конституционно-правового регулирования, на что было обращено внимание ранее: одни группы отношений конституционное право регулирует непосредственно и в полном объеме, в других же областях конституционно-правовое регулирование приобретает характер основополагающих начал и принципов, являющихся ориентирами для отраслевого правового регулирования.

Представляется, что при решении вопроса о критериях выделения конституционно-правовых иммунитетов как самостоятельного вида следует исходить из того, что правовой иммунитет – это элемент специального статуса лица, выполняющего государственно или общественно значимые функции. Депутатский иммунитет, например, рассматривается многими авторами как элемент в системе юридических гарантий, обеспечивающих беспрепятственное и эффективное осуществление депутатами их прав и обязанностей⁴. В качестве элемента специального статуса судьи правовой иммунитет исследуется в работах Н. В. Витрука, А. Н. Кокотова, М. А. Митюкова и А. М. Барнашова, В. А. Терехина, Г. А. Шмавонян⁵.

Аналогичная позиция прослеживается и при анализе действующих законодательных актов: статьи закона, посвященные вопросам предоставления правового иммунитета, обычно располагаются в разделах закона о гарантиях деятельности лиц, обладающих специальным статусом.

Предлагаем включать в круг лиц, обладающих конституционно-правовым иммунитетом, прежде всего должностных лиц и членов органов федерального уровня, непосредственно участвующих в осуществлении государственной власти: Президента РФ, членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, судей Конституционного Суда РФ.

Помимо членов органов и должностных лиц, непосредственно участвующих в осуществлении государственной власти, конституционно-правовую природу имеют иммунитеты таких лиц, как зарегистрированные кандидаты для избрания на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, члены избирательных комиссий и комиссий по проведению референдумов с правом решающего голоса, Председатель, заместитель Председателя, аудиторы и инспекторы Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека РФ. Полагаем, что основания для наделения этих лиц правовыми иммунитетами могут быть выведены из той роли, которую они выполняют в процессе осуществления государственной власти. Названные виды иммунитетов предоставляются членам тех государственных органов и должностным лицам, которых сложно однозначно отнести к той или иной ветви власти, но которые либо также выполняют значимые функции государственной власти (как, например, иммунитет аудиторов Счетной палаты РФ), либо участвуют в процессе формирования (в форме организации выборов) высших органов государственной власти (иммунитет, предоставляемый членам избирательных комиссий).

Специфическим признаком конституционно-правового иммунитета, характеризующим его как самостоятельный отраслевой институт, является цель предоставления, социальное назначение. Ф. А. Агаев и В. Н. Галузо при исследовании вопросов отраслевой принадлежности норм, предусматривающих депутатский иммунитет, отмечали, что в качестве функционального (т.е. направленного на решение особых задач, особой функции) института нормы депутатского иммунитета, имеющие уголовно-процессуальное значение, «предназначены служить решению общих целей и задач уголовного процесса, реализации его принципов и имеют такие параметры, которые подлежат изучению и оценке с точки зрения эффективности уголовно-процессуального регулирования»⁶. Таким образом, если в уголовном процессе иммунитет выполняет роль дополнительной процессуальной гарантии законности и обоснованности вовлечения определенных граждан в сферу уголовного судопроизводства и применения к ним мер

процессуального принуждения и иных правоограничений⁷, то в конституционном праве иммунитет выступает как гарантия эффективной деятельности определенного круга лиц по выполнению функций государственной власти (депутатов, судей, высших должностных лиц государства).

Конституционно-правовой иммунитет – это самостоятельный правовой институт, совокупность норм, освобождающих конкретно установленных в нормах конституции и иных законах лиц от выполнения отдельных юридических обязанностей и ответственности, устанавливающих особые, усложненные и отличные от общих правовые процедуры привлечения к ответственности в целях обеспечения выполнения этими лицами соответствующих государственных и общественных функций.

Содержание правового иммунитета включает два элемента: неприкосновенность и неотвеченность.

Неприкосновенность представляет собой усложненный порядок привлечения к ответственности определенных лиц (например, действующее законодательство не освобождает судей от уголовной ответственности, но содержит усложненный порядок возбуждения дел, предъявления обвинения, заключения под стражу).

Такое понятие неприкосновенности как элемента правового иммунитета, полагаем, согласуется с общим понятием неприкосновенности личности, которое в соответствии с Конституцией РФ (ст. 22) означает запрет ареста, заключения под стражу и содержания под стражей. Данные действия допускаются с соблюдением установленного законом порядка и только по судебному решению. Суждения, связывающие понятие неприкосновенности отдельных лиц (депутатов, судей, главы государства) с общим пониманием неприкосновенности личности, неоднократно высказывались в литературе. А. В. Малько и С. Ю. Суменков полагают, что правовая неприкосновенность выступает как особая разновидность неприкосновенности личности⁸. Б. С. Эбзеев, комментируя Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П, считает, что в постановлении проведена дифференциация конституционных гарантий неприкосновенности личности на общие гарантии неприкосновенности личности, распространяющиеся на каждого человека, включая парламентария, и гарантии более

высокого уровня, обусловленные особым статусом парламентария⁹. Подобные гарантии более высокого уровня могут быть обозначены как специальная либо повышенная неприкосновенность¹⁰, которая дополняет общегражданскую неприкосновенность (ст. 22, 23, 25 Конституции РФ). Необходимость обеспечения повышенной неприкосновенности выражена точно, на наш взгляд, в позиции С. А. Авакьяна: «...если и по отношению к обычному человеку следует всесторонне проверять основания привлечения к ответственности, то по отношению к депутату это надо делать еще более глубоко и основательно»¹¹.

Кроме обеспечения особого, усложненно-го порядка привлечения к ответственности, правовой иммунитет в ряде случаев вообще освобождает определенные категории лиц от выполнения отдельных юридических обязанностей и ответственности, соответственно в данном случае речь должна идти о неотвеченности. При выделении такого элемента, как неотвеченность, следует иметь в виду, что объем (пределы) неотвеченности могут различаться в зависимости от конкретного вида правового иммунитета. Судейский иммунитет включает в себя неотвеченность за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое судом решение, если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность судьи в преступном злоупотреблении либо вынесении заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта (ч. 2 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации»). Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, согласно ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за деяния, совершенные им в период исполнения полномочий Президента Российской Федерации¹². В отношении депутатов неотвеченность означает недопустимость преследования депутата за высказанное им мнение, позицию, в том числе и при голосовании, если это мнение не содержит публичного оскорбления или правонарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством¹³.

Возможно, на первый взгляд, «неотвеченность» – терминологически не совсем

удачное обозначение соответствующего элемента правового иммунитета, поскольку в русском языке слово «неответственность» имеет такие синонимы, как безответственность, безнаказанность, привносящие негативный оттенок. Ф. А. Агаев и В. Н. Галузо, критикуя позицию В. И. Руднева, выделяющего в содержании правового иммунитета элементы неответственности и неприкосновенности¹⁴, считают, что «употребление в данном контексте термина «неответственность» в редакционном плане вряд ли можно признать удачным, поскольку на теоретическом уровне подпитывает бытующее на практике представление о депутатах как о «неприкасаемых»¹⁵.

Можно предположить, что, желая избежать использования термина с негативной смысловой нагрузкой, некоторые авторы, рассматривая по существу неответственность, используют термин «индемнитет». Следует отметить, что «индемнитет» (англ. indemnity, от лат. indemnitas – безущербность) – категория, используемая чаще всего применительно к депутатам, – определяется в юридических словарях как привилегия депутатов парламента, заключающаяся в их неответственности¹⁶; как неответственность депутата за высказывания и иные действия при осуществлении своего мандата¹⁷; как непривлечение к ответственности депутата за высказывания и действия, связанные с выполнением депутатских функций¹⁸. Также категория «индемнитет» может использоваться применительно к судьям и означать соответственно «невозможность любых форм законного преследования судьи за мнения, выраженные им при выполнении своих должностных обязанностей»¹⁹. Полагаем, замена термина «неответственность» термином «индемнитет» не является научно корректной в силу ряда причин.

Во-первых, эти категории не обязательно совпадают по объему. Например, согласно Закону РФ от 26 июня 1992 г. «О статусе судей в Российской Федерации» до внесения в него изменений судья не мог быть привлечен к административной и дисциплинарной ответственности²⁰, т.е. помимо освобождения от ответственности за высказанные мнения при осуществлении правосудия (собственно индемнитета) нормы закона предусматривали еще и неответственность в отношении указанных видов юридической ответственности. Более того, в отношении Президента РФ индемнитет вообще не выделяется, хотя объем

элемента неответственности в содержании иммунитета главы государства достаточно широк.

Во-вторых, индемнитет всегда предполагает отсутствие ответственности за те действия, которые непосредственно связаны с осуществлением лицом своих полномочий и не содержат в себе состава правонарушения, поэтому индемнитет может быть ограничен от неприкосновенности именно по характеру действий, за которые лицо неответственно. В свою очередь неприкосновенность и неответственность как элементы правового иммунитета разграничиваются прежде всего по способу защиты лица, выполняющего значимые государственные и общественные функции: если действует принцип неприкосновенности – устанавливается особый усложненный порядок привлечения к ответственности (но ответственность все же наступает); если действует принцип неответственности – лицо не несет юридической ответственности вообще.

Представляется, что в совокупности эти два элемента (неответственность и неприкосновенность) образуют содержание понятия «правовой иммунитет». Косвенно такая позиция подтверждается Конституционным Судом РФ. Выше было отмечено, что Конституционный Суд РФ в большинстве случаев употребляет термины «иммунитет» и «неприкосновенность» как синонимы, не проводя между ними различия. Однако в п. 3 Постановления Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «О проверке конституционности положений частей первой и второй статьи 18, статьи 19 и части второй статьи 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» Суд установил, что особый порядок привлечения депутата к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, составляет одну из существенных черт парламентского иммунитета, что позволяет ставить вопрос о несовпадении понятий «неприкосновенность» и «иммунитет» по объему. Конституционный Суд РФ прямого ответа на этот вопрос не дает, однако из приведенного положения следует, что поскольку особый порядок привлечения к ответственности – это хотя и существенная, но лишь одна из черт парламентского иммунитета, следовательно, понятие «иммунитет» шире по своему объему и

включает неприкосновенность как составную часть своего правового содержания.

Выделение неотвеченности и неприкосновенности как элементов правового иммунитета, на наш взгляд, является перспективным при определении степени обоснованности и целесообразности данного средства правового неравенства. Представляется, что проблема определения критериев целесообразности установления правового иммунитета может быть конкретизирована как проблема выявления границ между необходимостью защиты определенных лиц и обеспечением принципа равенства граждан перед законом и судом. При этом основная сложность регулирования вопросов наделения правовыми иммунитетами заключается в том, что их установление относится к компетенции высших органов государственной власти. Другими словами, речь идет о необходимости установления пределов неприкосновенности и неотвеченности высшими органами и должностными лицами в отношении самих себя.

Поскольку неотвеченность предполагает освобождение от юридической ответственности, пределы этого элемента правового иммунитета должны быть как можно более узкими и касаться лишь действий, связанных с осуществлением профессиональной деятельности и не содержащих в себе состава правонарушений. В свою очередь неприкосновенность как особый, усложненный порядок привлечения к ответственности в силах обеспечить надлежащую правовую защиту лиц, выполняющих государственно и общественно значимые функции. Исходя из сказанного наиболее обоснованными представляются те виды правовых иммунитетов, которые распространяют принцип неотвеченности на как можно более узкий круг действий лица, выполняющего государственно и общественно значимые функции, одновременно обеспечивая защиту такого лица с помощью принципа неприкосновенности.

Определение конституционно-правового иммунитета через сочетание элементов неприкосновенности и неотвеченности позволяет, во-первых, выявить различные способы обеспечения повышенной правовой защиты определенных лиц (либо путем выведения лица из-под действия правовых норм об ответственности вообще, либо путем установления особого усложненного порядка привлечения к ответственности), во-вторых, является критерием определения обоснованности пра-

вового иммунитета и нахождения оптимального варианта его пределов.

¹ Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1970; Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 1998; Кравец И. А. Верховенство конституции – принцип конституционализма // Журнал российского права. 2002. № 7.

² Лучин В. О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002.

³ Авакьян С. А. Федеральное Собрание – парламент России. М., 1999. С. 88.

⁴ См., например: Безуглов А., Фадеев В. Основные правовые гарантии депутатской деятельности // Советская юстиция. 1980. № 3; Бекетова С. М., Скрынников Б. М. Правовое регулирование депутатской неприкосновенности на региональном уровне // Журнал российского права. 1998. № 10–11; Варлен М. В. Правовой статус депутата и выборного должностного лица (проблемы теории) // Юридический мир. 2006. № 8; Данилов И. С. Парламентский (депутатский) иммунитет в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002; Дороница О. М. Иммунитет депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Ковшуро Ю. Д. Правовой статус депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М., 2004.

⁵ См.: Кругликов А. Равенство всех перед законом и судом – принцип уголовного судопроизводства // Законность. 2007. № 3; Овсепян Ж. И. Становление конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации (1990–2000 гг.). М., 2001; Салимзянова Р. Р. Особенности производства по уголовным делам в отношении судьи. Казань, 2007; Терехин В. А. Судейский иммунитет: проблемы теории, законодательства и практики // Российская юстиция. 2001. № 5.

⁶ Агаев Ф. А., Галузо В. Н. Указ. соч. С. 19.

⁷ Там же. С. 21.

⁸ Малько А. В., Суменков С. Ю. Правовой иммунитет: теоретические и практические аспекты // Журнал российского права. 2002. № 2. С. 16.

⁹ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / отв. ред. Б. С. Эбзеев: в 2 т. М., 2001. Т. 1. С. 482.

¹⁰ Термин «повышенная неприкосновенность» использует И. А. Кравец См.: Кравец И. А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 136.

¹¹ Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991. С. 246.

¹² СЗ РФ. 2001. № 7. Ст. 617.

¹³ Захаров И. В. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления (проблемы теории и практики): автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 24.

¹⁴ См.: Руднев В. И. Иммунитеты в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 1996. № 8.

¹⁵ Агаев Ф. А., Галузо В. Н. Иммунитеты в российском

уголовном процессе. М., 1998. С. 76.

¹⁶ Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. М., 2001. С. 226.

¹⁷ Конституционное право: словарь / отв. ред. В. В. Маклаков. М., 2001. С. 186.

¹⁸ Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2001. С. 196.

¹⁹ Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 112.

²⁰ Российская газета. 1992. 29 июля.

Статья поступила в редакцию 27 января 2012 г.