

Трофимова Г.А.

## ПРАВО НА НЕОТВЕТСТВЕННОСТЬ В РОССИИ КАК ЮРИДИЧЕСКАЯ КАТЕГОРИЯ

**Аннотация:** Право на неответственность носит особый характер, являясь исключением из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом. Историческая основа и необходимость создания дополнительных гарантий, как правило, выборных должностных лиц обусловили появление этого права. Автор статьи предпринята попытка определить наиболее важные элементы данного права. Автор статьи попытался найти соотношение между правом на неответственность и другими смежными понятиями – «иммунитет», «неприкосновенность», а также изложить структуру права на неответственность и форму его закрепления в тексте закона; проанализировать имеющиеся в научной литературе и законодательстве варианты объема права на неответственность. С позиций материалистической диалектики автором использованы общенаучные и частноправовые методы познания – исторический, логический, формально-юридический, конкретно-социологический, сравнительный, системный. Работа дает представление о такой мало изученной юридической категории как право на неответственность. Полезна для уточнения понятийного аппарата конституционного права и теории права, а также в целях усовершенствования законодательства об ответственности должностных лиц, обладающих неприкосновенностью или иным выражением иммунитета как исключения из общих юрисдикционных правил.

**Ключевые слова:** Право на неответственность, равенство, депутатский иммунитет, неприкосновенность, неприкосновенность Президента РФ, неприкосновенность должностного лица, свидетельский иммунитет, исключения в праве, условия снятия неприкосновенности, иммунитет.

**Abstract:** The right to indemnity carries a special character, representing an exception from the constitutional principle of equality of all citizens before the court and law. The historical foundation and the need for creation of additional guarantees for elected officials justified the emergence of this right. The author makes an attempt to define the key elements of this right, and find the correlation between the right to indemnity and the adjoining notions of “immunity” and “nonprosecution”, as well as present the structure of right to indemnity and the form of its establishment in the legal text; analyze the variants of the scope of the right to indemnity that currently exists in the scientific literature and legislation. This work sheds light on such under-studied juridical category as right to indemnity. The analysis presented here can be useful for clarification of the conceptual apparatus of the constitutional law and theory of law, as well as for the purposes of improving the legislation on responsibility of state officials possessing diplomatic immunity or other type of immunity as an exclusion from the general jurisdictional rules.

**Keywords:** Legal immunity, Official immunity, Presidential immunity, Nonprosecution, Diplomatic immunity, Equality, Right to indemnity, Legal exception, Conditions for removal of immunity, Immunity.

**В** Конституции РФ закреплён принцип равенства всех перед законом и судом, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств (ч. 2 ст. 19). Равенство должно распространяться на определение прав и обязанностей граждан, а также условий и оснований несения ими ответственности. Однако как в самой Конституции РФ, так и в нижестоящих актах допущены исключения из этого принципа, представляющие собой наделение тех или иных

лиц правом на неприкосновенность и ограничением применения в отношении них ответственности. То есть определенные лица в силу, как правило, должностного положения, обладают особым статусом, дающим им право на иммунитет.

Насколько же объективны данные установления? Каких субъектов они касаются? Что включает в себя право на иммунитет? Как соотносятся право на неприкосновенность и право на неответственность? Каков объем неответственности? Каковы условия снятия иммунитета и срок его действия? Все эти вопросы нуждаются в тщательном рассмотрении.

**Соотношение понятий.** В научной литературе представлены следующие варианты определения и

соотношения терминов «иммунитет», «неприкосновенность» и «неответственность»:

1. неприкосновенность – это предоставленное кому-нибудь исключительное право не подчиняться некоторым общим законам<sup>1</sup>;
2. неприкосновенность является частью иммунитета и означает невозможность применять к лицу меры, ограничивающие свободу, и привлекать к ответственности<sup>2</sup>;
3. иммунитет – это запрещение ареста или привлечения лица к судебной ответственности<sup>3</sup>;
4. иммунитетом (от латинского *immunitas* – освобождение от повинности) призвано называть прерогативу членов законодательных палат, в силу которой они пользуются безответственностью за мнения, высказанные при исполнении ими депутатских обязанностей, а также не могут подвергаться уголовному преследованию без согласия законодательной палаты<sup>4</sup>; неприкосновенность же – это состояние защищенности от каких бы то ни было посягательств со стороны<sup>5</sup>;
5. неприкосновенность – одна из важнейших гарантий статуса лица, означающая невозможность его ареста, привлечения к уголовной ответственности и наиболее строгим мерам административной ответственности, налагаемым судом без согласия органа, в который это лицо избрано; это особый порядок применения некоторых мер юридической ответственности, который должен оградить от необоснованного преследования и, прежде всего, мести тех органов и должностных лиц, незаконные и неблагоприятные действия которых явились объектом критики со стороны обладающего иммунитетом лица; иммунитет – это тоже, что и неприкосновенность<sup>6</sup>;
6. неприкосновенность (иммунитет) – законная привилегия, необходимая для обеспечения сво-

- бодного и ответственного осуществления полномочий и непрерывности функционирования<sup>7</sup>;
7. конституционный иммунитет состоит из двух элементов: ограничения ответственности и неприкосновенности<sup>8</sup>;
8. (уголовно-правовой) иммунитет можно определить как совокупность относящихся к специально оговоренным в законе лицам особых правил, регулирующих порядок наступления (уголовной) ответственности, отличный от общепринятого<sup>9</sup>.
9. неприкосновенность (иммунитет) – это гарантия, имеющая публично-правовой характер и призванная служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности в силу осуществляемых ею государственных функций, ограждая от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной деятельности, самостоятельности и независимости<sup>10</sup>;
10. институт депутатской неприкосновенности (иммунитета) включает в себя повышенные гарантии неприкосновенности личности, под которыми понимается наличие особой процедуры возбуждения уголовного дела в отношении члена представительного органа власти<sup>11</sup>;
11. институт депутатского иммунитета включает в себя совокупность исключительно правовых норм, выводящих парламентариев из-под действия общего законодательства, связанных с освобождением последних от определенных юридических обязанностей; данная гарантия состоит из таких элементов иммунитета как неприкосновенность, неответственность и свидетельский иммунитет<sup>12</sup>;

Как можно заметить, все определения сходны в одном, что иммунитет – это исключение из общих

<sup>1</sup> См.: *Ожегов С. И.* Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филол. наук, проф. И. Ю. Шведовой. 13-е изд. М.: Рус. яз., 1981. С. 220.

<sup>2</sup> См.: Большая юридическая энциклопедия. М.: Издательство Эксмо, 2005. С. 343.

<sup>3</sup> См.: *Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю.* Толковый словарь юридических терминов / составители: А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2007. С. 88.

<sup>4</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юрист, 2004. С. 18-19.

<sup>5</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 9.

<sup>6</sup> См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. ред. и рук. авторского коллектива – доктор юридических наук, профессор С. А. Авакьян. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001. С. 195-196.

<sup>7</sup> См.: *Краснов М. А., Кряжков В. А.* Толковый словарь конституционных терминов и понятий. СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 140-141.

<sup>8</sup> См.: *Виноградов В. А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. С. 13.

<sup>9</sup> См.: *Кибальник А.* Иммунитет как основание освобождения от уголовной ответственности // Российская юстиция. 2000. № 8. С. 34.

<sup>10</sup> См.: *Варлен М. В.* Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2011. С. 146-147.

<sup>11</sup> См.: *Садовникова Г. Д.* Особенности конституционно-правового статуса российского парламентария // «Черные дыры» в Российском законодательстве. 2007. № 1. С. 23.

<sup>12</sup> См.: *Агафонов В. В.* Соотношение гарантий неприкосновенности и неответственности в рамках парламентского иммунитета // Академический вестник. 2008. № 2. С. 8.

правил. Что касается элементов, составляющих иммунитет, соотношения понятий «иммунитет», «неприкосновенность» и «неответственность», единого мнения здесь нет.

На наш взгляд, следует согласиться с В. В. Агафоновым в том, что в юридической литературе неоправданно часто используют термин «неприкосновенность», раскрывая сущность и содержание иммунитета, однако эти термины не тождественны, а лишь имеют схожее значение<sup>13</sup>, а потому необходимо различать понятия «иммунитет», «неприкосновенность», «неответственность», а также право не свидетельствовать (свидетельский иммунитет).

Неприкосновенность означает защищенность от применения мер государственного принуждения в отношении лица и принадлежащих ему вещей – жилища, банковского счета, иного имущества. Неответственность сводится к не применению мер ответственности за правонарушения. Право не свидетельствовать – это право на отказ от разглашения сведений, ставших известными от какого-либо лица в силу доверительных отношений с ним, основанное на родстве (свойстве) или особом долге лица как защитника либо представителя религиозной конфессии или народа. Все три термина – «право не свидетельствовать», «неответственность» и «неприкосновенность» являются составляющими понятия «иммунитет» как положения, предполагающего изъятие из общих правил привлечения к ответственности, участия в судебно-следственных действиях и применения государственного принуждения.

Необходимо, однако, отметить, что право на неприкосновенность тесно связано с правом на неответственность, потому что в большинстве случаев привлечь к ответственности лицо можно только при реализации установленной законом процедуры расследования обстоятельств совершения противоправного поступка, при применении мер принуждения. Если имеется запрет на осуществление соответствующих действий, то это означает наличие лишь условной возможности привлечения лица к ответственности, то есть только в случае лишения неприкосновенности.

Необходимо учитывать, что право на неответственность, право на неприкосновенность и иммунитет часто понимаются как однородные понятия и нередко используются, особенно вне текста нормативного акта, как синонимы. В законе же можно увидеть достаточно распространенный

вариант, когда право на неответственность включено в положение о неприкосновенности<sup>14</sup>.

**Основание права на неответственность.** Право на неответственность вне соответствующих юридических фактов возникнуть не может. Фактическим основанием права на неответственность с точки зрения действующего законодательства выступает наличие у лица, как правило, определенной выборной должности; а нормативным – установление правовым актом элементов самого права на неответственность (объема, срока, условий снятия) как статусного права должностного лица.

Однако закреплено право на неответственность может быть двумя способами. Во-первых, путем непосредственного указания в законе, что лицо освобождается от тех или иных видов ответственности. В качестве примера можно привести подп. «а» ч. 2 ст. 19 Федерального закона о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы РФ Федерального Собрания РФ, где определено, что член Совета Федерации, а также депутат Государственной Думы не может без согласия соответствующей палаты быть привлечен к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Хотя здесь право на неответственность и включено в состав неприкосновенности.

Во-вторых, право на неответственность может иметь косвенный характер и лишь подразумеваться в связи с закрепленным правом на неприкосновенность, исключающим применение мер принуждения. Типичным примером является установленное в ст. 91 Конституции РФ право Президента РФ на неприкосновенность.

Так как любая мера ответственности является мерой принуждения, то, безусловно, к обладателю неприкосновенности уже не могут быть применены санкции. То есть лицо, наделенное неприкосновенностью, по сути, имеет право на неответственность, хотя это право и носит опосредованный характер.

**Объем неответственности.** Одним из мало определенных условий права на неответственность можно назвать пределы права или объем неответственности. Не смотря на возникновение классического иммунитета в части права на неответственность только в отношении действий парламентария (иного должностного лица, обладающего представительскими функциями), связанных с высказыванием им мнения, выражения собственной

<sup>13</sup> Агафонов В. В. Указ. соч. С. 8.

<sup>14</sup> См., например, Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (с посл. изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

позиции при голосовании<sup>15</sup>, право на неотвеченность, порою, трактуется весьма широко.

И может включать в себя:

1. непривлечение к уголовно-правовой и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке<sup>16</sup>;
2. непривлечение ко всем видам ответственности, включая гражданско-правовую<sup>17</sup>;
3. непривлечение ко всем видам ответственности, кроме конституционной<sup>18</sup>;
4. освобождение от всех видов ответственности, включая конституционно-правовую<sup>19</sup>.

Существует и узкий подход в определении объема иммунитета, когда под ним понимается лишь освобождение от юридической ответственности за выражение своего мнения, голосование или иные действия при осуществлении законотворческой и других функций органа, в котором лицо состоит, за исключением дисциплинарной ответственности, налагаемой этим же органом<sup>20</sup>.

Несомненно то, что в большинстве случаев право на неотвеченность носит ограниченный характер, так как иммунитет (неотвеченность, неприкосновенность) при наличии фактов правонарушения или преступления может быть снят органом, в который или которым был избран (назначен) соответствующий статусобладатель<sup>21</sup>. И потому такой вариант иммунитета называется относительным. Наряду с ним встречается и абсолютная неприкосновенность (предполагается, и неотвеченность), когда возможность привлечь к ответственности возникает только после отрешения лица от должности, то есть после потери соответствующего статуса; как указывается, подобное правило установлено в отношении Президента РФ<sup>22</sup>. Однако само отрешение от должности является мерой конституционно-правовой

ответственности, а потому возможность применения санкций одного из видов ответственности исключает абсолютную неотвеченность.

Верным является разграничение иммунитетов, предложенное А. Кибальник. По мнению ученого, иммунитеты можно разделить на непреодолимые, и в этом случае иммунитет становится абсолютным, то есть лицо не может быть привлечено за совершенное преступление ни при каких условиях (например, в случае совершения Президентом РФ преступлений небольшой и средней тяжести); и преодолимые – здесь иммунитет является относительным, и лицо, совершившее преступление, может быть привлечено к уголовной ответственности после преодоления указанных в законе «барьеров» (таких иммунитетов подавляющее большинство)<sup>23</sup>.

Тем не менее, на практике не смотря на формально установленный относительный иммунитет, должностное лицо в силу практической непреодолимости иммунитета может стать обладателем абсолютного иммунитета. «С учетом крайне сложной процедуры отрешения Президента от должности, установленной ст. 93 Конституции, – в частности, отмечают Н. Примов и Э. Примова, – неприкосновенность применительно к лицу, замещающему указанную должность, следует рассматривать в буквальном смысле данного слова»<sup>24</sup>. И констатировать наличие полной безответственности Президента РФ<sup>25</sup>.

Российский глава государства обладает в реальности абсолютным иммунитетом, исключающим любой вид ответственности, в том числе, судя по имеющимся у него полномочиям влиять на принятие решение парламентом и высшими судебными органами, и конституционно-правовую ответственность. Что, однако, противоречит самому принципу правового государства<sup>26</sup>, а не только равенству граждан перед законом и судом.

Неправомерным является наличие исключительного подхода к лицу с особым правовым статусом и в том случае, когда речь идет о гражданско-правовой ответственности. Здесь уже не может служить аргументом необходимость в обеспечении дополнительных гарантий профессиональной деятельности

<sup>15</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 19.

<sup>16</sup> См.: *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 16; Конституционное право. Энциклопедический словарь. С. 195. Данное толкование основано на позиции законодателя в отношении парламентского иммунитета.

<sup>17</sup> См.: *Баглай М. В.* Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия / М. В. Баглай. М.: Норма, 2008. С. 28.

<sup>18</sup> См.: *Сергеев А. Л.* Конституционная ответственность федеральных органов государственной власти Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 11.

<sup>19</sup> См.: *Виноградов В. А.* Указ. соч. С. 12, 40.

<sup>20</sup> См.: *Агафонов В. В.* Указ. соч. С. 10.

<sup>21</sup> См., в частности: *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 16; Конституционное право. Энциклопедический словарь. С. 195.

<sup>22</sup> См.: Большая юридическая энциклопедия. С. 343.

<sup>23</sup> См.: *Кибальник А.* Указ. соч. С. 34.

<sup>24</sup> *Примов Н., Примова Э.* Конституционный принцип равноправия граждан и проблемы сословной демократии в Российской Федерации // *Власть.* 2011. № 7. С. 116.

<sup>25</sup> См.: *Боброва Н. А.* 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 34.

<sup>26</sup> См.: *Кондрашев А. А.* Отрешение от должности Президента Российской Федерации // *Государство и право.* 2012. № 9. С. 7.

лица, занимающего определенную должность, так как в рамках гражданско-правовых отношений – это уже частное лицо. А потому при применении мер гражданско-правовой ответственности иммунитет не должен рассматриваться как элемент статуса.

Следует также отметить и тот факт, что объем права на неответственность на сегодняшний день не одинаков в отношении разного рода должностных лиц. Например, у Президента РФ уровень гарантий значительно больше, чем у членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, судей<sup>27</sup>. Предусмотрена и более простая процедура лишения неприкосновенности по отношению к другим лицам по сравнению с главой государства<sup>28</sup>. Как правило, отличия, установленные как Конституцией РФ, так и федеральными законами, определяются в зависимости от того, к какой категории лиц, замещающих государственные должности, они относятся, и местом, которое данная конкретная должность занимает в иерархии государственных должностей Российской Федерации<sup>29</sup>.

Получается, что чем выше лицо занимает пост, тем оно становится более неответственным субъектом, чем больше у него полномочий, тем меньше шансов привлечь его к ответственности как за неисполнение (ненадлежащее исполнение) имеющихся полномочий, так и за деяния, не связанные с осуществлением им должностных функций. А это правило не отвечает ни принципу равенства граждан перед законом и судом, ни сущности правового государства, ни принципу соответствия объема ответственности объему имеющихся полномочий.

Наделение лица особым правовым статусом не должно освобождать его от ответственности, а лишь закреплять особый процессуальный порядок привлечения к уголовной и административной ответственности (например, принятие решения о возбуждении уголовного дела или о привлечении в качестве обвиняемого в отношении Уполномоченного по правам человека в РФ может быть осуществлено только Председателем Следственного комитета РФ – п. 6 ч. 1 ст. 448 УПК<sup>30</sup>).

По мнению ряда ученых, для дальнейшего становления конституционно-правовой ответственности необходимо принятие федерального закона «О публично-правовой ответственности

органов государственной власти и местного самоуправления и их должностных лиц», в котором, в частности, должно быть четко определено понятие «иммунитет, индемнитет органа государственной власти, его члена, должностного лица», пределы этого иммунитета и механизм его лишения, установление публично-правовой ответственности более широкого круга должностных лиц – всех лиц, осуществляющих публичную власть<sup>31</sup>. С этим предложением стоит согласиться, указав, однако, что объем иммунитета должен быть одинаков для каждого должностного лица и не выходить за пределы защиты, осуществляемой с целью обеспечения деятельности этого лица.

**Субъекты, обладающие правом на неответственность.** В научной литературе не выработано единого мнения в отношении перечня лиц, которым должны быть обеспечены особые условия деятельности и созданы дополнительные гарантии. Преобладающей является позиция, что не могут привлекаться к ответственности глава государства, депутаты парламента и судьи<sup>32</sup>. Список лиц, в отношении которых предусмотрен особый порядок производства по уголовным делам, несколько шире. Сюда отнесены: члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица органов местного самоуправления; председатель Счетной палаты РФ, его заместитель и аудиторы Счетной палаты РФ; Президент РФ, прекративший исполнение своих полномочий, а также кандидаты в Президенты РФ; члены избирательной комиссии, комиссии референдума с правом решающего голоса; зарегистрированные кандидаты в депутаты Государственной Думы, зарегистрированные кандидаты в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ; судьи Конституционного Суда РФ, судьи федерального суда общей юрисдикции или федерального арбитражного суда, мировые судьи, судьи конституционных (уставных) судов субъектов РФ, присяжные или арбитражные заседатели в период осуществления ими правосудия; Уполномоченный по правам человека в РФ; прокуроры; Председатель Следственного комитета РФ;

<sup>27</sup> См.: Примов Н., Примова Э. Указ. соч. С. 116.

<sup>28</sup> См.: Примов Н., Примова Э. Указ. соч. С. 116-117.

<sup>29</sup> См.: Примов Н., Примова Э. Указ. соч. С. 116.

<sup>30</sup> См.: Федеральный закон от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (с посл. изм. и доп.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>31</sup> См.: Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. Т. 1. Основы теории конституционного права / М. П. Авдеенкова, Ю. А. Дмитриев. М.: Издательство «Весь мир», 2005. С. 288.

<sup>32</sup> См., в частности: Большая юридическая энциклопедия. С. 343.

руководители следственных органов; адвокаты; следователи (ст. 447 УПК РФ).

Однако не все с этим перечнем согласны. В частности, Г. Д. Садовникова отмечает, что не в полной мере согласуются с УПК РФ положения других законов, в частности, не предусмотрено распространение особого порядка производства по уголовным делам на кандидатов в депутаты в представительный орган местного самоуправления<sup>33</sup>. Поэтому в этой части необходимо дополнить нормы УПК РФ<sup>34</sup>.

Свидетельский иммунитет имеет свой круг субъектов (ст. 56 УПК РФ). Не подлежат допросу в качестве свидетелей: судья, присяжный заседатель – об обстоятельствах уголовного дела, которые стали им известны в связи с участием в производстве по данному делу; адвокат, защитник подозреваемого, обвиняемого – об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с обращением к нему за юридической помощью или в связи с ее оказанием; адвокат – об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с оказанием юридической помощи; священнослужитель – об обстоятельствах, ставших ему известными из исповеди; член Совета Федерации, депутат Государственной Думы без их согласия – об обстоятельствах, которые стали им известны в связи с осуществлением ими своих полномочий; вправе отказаться свидетельствовать любой из свидетелей против себя, своего супруга (своей супруги) и других близких родственников.

Возникает вопрос об ответственности лица, временно исполняющего полномочия Президента РФ. В частности, не совсем ясно, распространяется ли на Председателя Правительства РФ, исполняющего обязанности Президента РФ, положения статьи Конституции РФ о неприкосновенности главы государства?

Как представляется, даже в том случае, если лицо наделено президентскими полномочия по поручению избранного Президента РФ в связи с невозможностью последним временно выполнять свои полномочия, исполняющий приобретает право на неприкосновенность. Нельзя отрицать того факта, что ограничения в отношении Председателя Правительства РФ как исполняющего полномочия Президента РФ сведены лишь к запрету на роспуск Государственной Думы, назначению референдума и внесению предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ч. 3 ст. 92 Конституции РФ).

Также иммунитетом обладают такие субъекты как дипломаты, консулы, персонал международных

организаций, лица, находящиеся под международной защитой<sup>35</sup>.

Однако можно встретить и предложения о необходимости расширения лиц, которым необходимо предоставить иммунитет, включив членов Правительства РФ<sup>36</sup>; лиц, прекративших исполнение президентских полномочий<sup>37</sup> и высших должностных лиц субъекта РФ<sup>38</sup>.

Для других ученых тенденция развития системы уголовно-правовых иммунитетов видится в сокращении круга лиц, ими обладающих<sup>39</sup>. Обосновывается это в том числе и тем, что «сложившаяся практика массовых отказов представительных органов власти на обращения органов прокуратуры по вопросу лишения депутатов неприкосновенности порождает стремление криминальных элементов проникнуть в состав этих органов, чтобы, прикрывшись депутатским мандатом, уйти от ответственности за совершенные ими деяния»<sup>40</sup>.

**Срок действия права.** Немаловажным вопросом является и срок действия особого права.

В большинстве определений, посвященных иммунитету и его составляющим элементам, учитывается время соответствующего статуса. Тем не менее, нельзя утверждать, что прекращение статуса однозначно влечет утрату иммунитета.

Если исходить из действующего законодательства, то можно сделать вывод, что право на неотвеченность может иметь место и после того, как должностные полномочия лица прекращены. Примером являются нормы о неприкосновенности и неотвеченности бывшего Президента РФ, чье особое положение закреплено Федеральным законом о гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи.

<sup>35</sup> См.: Кибальник А. Указ. соч. С. 35.

<sup>36</sup> См.: Шеян А. Н. Институт правительственной ответственности в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2007. С. 6.

<sup>37</sup> См., в частности: Сопельцева Н. С. Иммунитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 23. Данная точка зрения основана на положениях Федерального закона от 12 февраля 2001 года «О гарантиях Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>38</sup> См.: Жуков А. П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. С. 11.

<sup>39</sup> См.: Кибальник А. Указ. соч. С. 35.

<sup>40</sup> Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. 1996. № 4. С. 94.

<sup>33</sup> См.: Садовникова Г. Д. Указ. соч. С. 24.

<sup>34</sup> Садовникова Г. Д. Указ. соч. С. 24.

Иммунитет либо его элементы могут присутствовать и у лица, еще не обладающего должностью, дающей соответствующее право, а лишь претендующего на ее занятие. В частности, Федеральным законом от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»<sup>41</sup> предусмотрено, что решение о возбуждении уголовного дела в отношении зарегистрированного кандидата, привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу могут быть приняты с согласия Председателя Следственного комитета РФ; ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу в отношении зарегистрированного кандидата может быть возбуждено с согласия Председателя Следственного комитета РФ; зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора РФ; при даче соответствующего согласия Председатель Следственного комитета РФ, Генеральный прокурор РФ обязаны известить об этом Центральную избирательную комиссию РФ (ч. 3 ст. 54).

То есть возможно наличие иммунитета как преддолжностного, так и последдолжностного. Необходимость в дополнительных гарантиях в тех рамках, что указаны в выше приведенном федеральном законе, с целью недопущения злоупотреблений в отношении лица, претендующего на достаточно высокий пост в период предвыборной кампании, срок которой ограничен и не подлежит восстановлению, вполне оправдана.

Однако возникает вопрос о правомерности введения последдолжностного иммунитета. При формулировании правил о применении исключений следует учитывать два момента. Первый – какие действия подпадают под неответственность должностного лица. И второй – срок осуществления полномочий. Если право на неответственность касается правомерных действий должностного лица, например, связанных с его представительскими и контрольно-надзорными функциями; в частности, с правом выступать с теми или иными политическими заявлениями, выражать свое мнение относительно какого-либо государственного или общественно значимого вопроса, голосовать; права не свидетельствовать, то, действительно, право на неответственность должно оставаться и после прекращения срока полномочий соответствующего лица (то есть положения indemnитета должны распространяться и на тот период времени, который

наступает после прекращения полномочий). Если же речь идет о неправомерных действиях, ответственность за которые признана либо ограничена посредством неприкосновенности, то в этом случае следует руководствоваться сроком исполнения лицом своих статусных обязанностей. Поэтому, например, является неверным предоставлять право на неответственность лицу, ранее занимавшему пост президента страны, если им было совершено преступление, не зависимо от того, было оно совершено во время исполнения служебных полномочий или после прекращения статуса.

**Значимость иммунитета.** Возникает вопрос и о самой необходимости исключения из общих правил в отношении ряда должностных лиц.

По мнению одних ученых, иммунитет является важнейшей гарантией лица, наделенного важными полномочиями<sup>42</sup>. Например, Г. Д. Садовникова так обуславливает потребность в соответствующей привилегии: «Установление особого порядка уголовного судопроизводства для определенной категории лиц, занимающих неординарное положение в обществе (особый субъект), имеет своей целью создать им дополнительные гарантии от произвола, а также обеспечить публичные интересы в силу осуществляемых ими функций представительного характера, способствуя тем самым их свободной законодательной деятельности, самостоятельности и независимости»<sup>43</sup>.

Согласно позиции других исследователей, обособление тех или иных должностных лиц на фоне как иных должностных лиц, так и простых граждан следует назвать нарушением принципа равенства всех перед законом и судом<sup>44</sup>. В частности, И. Б. Бугров указывает на то, что «введение дополнительных гарантий соблюдения прав и свобод в отношении так называемых «спецсубъектов» является своеобразным выражением недоверия к обычной процедуре привлечения к уголовной ответственности»<sup>45</sup>. И поясняет: «В абсолютных

<sup>41</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

<sup>42</sup> См., например: *Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 16, 325; *Краснов М. А., Кряжков В. А.* Указ. соч. С. 140-141; *Жуков А. П.* Указ. соч. С. 11; *Агафонов В. В.* Указ. соч. С. 9; *Варлен М. В.* Указ. соч. С. 146-147.

<sup>43</sup> *Садовникова Г. Д.* Указ. соч. С. 23.

<sup>44</sup> См., например: *Кондрашев А. А.* Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в РФ: основания классификации и проблемы реализации // *Российский юридический журнал.* 2011. № 1. С. 131; *Примов Н., Примова Э.* Указ. соч. С. 118.

<sup>45</sup> *Бугров И. Б.* Законодательные новеллы и современное состояние привлечения к уголовной ответственности лиц с особым

цифрах количество преступлений, совершенных «спецсубъектами» – лицами, наделенными законодательно особым правовым статусом, выглядит незначительно по сравнению с преступностью в целом, несколько тысяч в год по сравнению с сотнями тысяч по отдельным видам. Однако именно они в значительной мере подрывают авторитет правоохранительной, судебной и в целом всей государственной системы в глазах добропорядочных граждан страны, порождают крайне отрицательное отношение к представителям власти и безразличное отношение к проводимой правительством политике»<sup>46</sup>. Еще в 1789 году во Французской Декларации прав человека и гражданина было установлено, что закон должен быть одинаковым для всех, защищает он или карает<sup>47</sup>.

Однако, не умаляя в целом необходимость привлечения всех без исключения лиц к ответственности в случае совершения ими противоправных поступков (то есть сам принцип равенства граждан перед законом и судом), можно указать на то, что у представителя публичной власти должны быть гарантии, защищающие его от возможного давления со стороны, вмешательства в его профессиональную деятельность. Но эти гарантии не должны рассматриваться как привилегии, позволяющие возвышаться одному лицу над другим, и потому должны отвечать требованиям целесообразности.

Если брать зарубежный опыт, то можно сделать вывод, что далеко не всегда депутаты или иные лица, обладающие особым статусом, наделены правом на неотвеченность, даже под условием согласия специального органа на снятие иммунитета.

В частности, члены Британского парламента обладают такими привилегиями, как свобода от ареста (без разрешения палаты не может быть произведен), свобода слова в парламенте (но ни в каком другом месте)<sup>48</sup>. Что касается дел уголовного судопроизводства, возбуждаемых в отношении депутатов, то на эти дела привилегия свободы от ареста не распространяется<sup>49</sup>.

---

правовым статусом // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 3. С. 84.

<sup>46</sup> См.: Бугров И. Б. Указ. соч. С. 84.

<sup>47</sup> См.: ст. 6 Французской Декларации прав человека и гражданина от 26 августа 1789 года // Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 2002. С. 55.

<sup>48</sup> См.: Депутат парламента в зарубежных государствах. М.: Юрид. лит., 1995. С. 33-34. (Автор главы – И. Г. Тимошенко).

<sup>49</sup> См.: Депутат парламента в зарубежных государствах. С. 34.

Конгрессмены США защищены конституционными положениями также в малой степени<sup>50</sup>. За ними закреплена свобода слова, они не могут быть арестованы во время деятельности Конгресса или следования в него. Исключение делается на случай измены, под которой понимается только ведение войны против США или присоединение к врагам США, оказание им помощи и услуг, а также на случай совершения тяжкого уголовного преступления и нарушения общественного порядка<sup>51</sup>. Причем последнее понятие настолько широко и неопределенно, что позволяет привлечь к ответственности за сравнительно малые проступки; поэтому конгрессмены США, в отличие от большинства других законодателей, практически не обладают депутатской неприкосновенностью<sup>52</sup>.

На основе этих примеров в сравнении с имеющимися у нас конституционными положениями и положениями, содержащимися в актах нижестоящего уровня, нельзя не признать, что степень необходимости правового иммунитета в Российской Федерации завышена.

Представляется, что право на неотвеченность должно касаться действий парламентария (иного должностного лица, обладающего представительскими функциями), связанными с высказыванием им мнения, выражением собственной позиции при голосовании, участии в расследовании фактов неправомерной деятельности органов исполнительной власти. А также исключать ответственность за отказ давать свидетельские показания в тех особых случаях, что сейчас установлены в ст. 56 УПК РФ.

Решение о возбуждении уголовного дела и предъявление обвинения должно осуществляться в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью и занимающих должности федерального уровня, Председателем Следственного комитета РФ; в отношении лиц, обладающих неприкосновенностью и занимающих должности регионального и муниципального уровня – с согласия руководителя следственного органа Следственного комитета РФ по субъекту РФ. Данное решение должно сопровождаться правом на обжалование в судебном порядке.

Предъявление обвинения в совершении лицом уголовного преступления должно служить основанием для временного отстранения такого лица от должности, а вынесение судом решения в совершении

---

<sup>50</sup> См.: Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 2001. С. 131.

<sup>51</sup> См.: Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Указ. соч. С. 131-132.

<sup>52</sup> См.: Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Указ. соч. С. 132.

преступления – основанием для прекращения полномочий (отрешения от должности).

Лицо должно нести безиммунитетную гражданско-правовую ответственность – так как причинение им вреда как частным лицом не может влечь применение правил привлечения к ответственности, связанное с должностным положением; конституционно-правовую ответственность – так как невозможно иначе контролировать деятельность должностного лица с целью ее соответствия законодательству и имеющимся у лица

полномочиям, соблюдения интересов представляемого им населения в том случае, если лицо занимает выборную должность; дисциплинарную ответственность – так как любое должностное лицо должно подчиняться правилам деятельности, установленным органом, в котором оно работает (осуществляет свои полномочия). То есть применение этих видов ответственности должно осуществляться без каких-либо исключений из общих положений, устанавливающих принцип равенства всех перед законом и судом.

### Библиография:

1. Агафонов В. В. Соотношение гарантий неприкосновенности и неотвеченности в рамках парламентского иммунитета // Академический вестник. – 2008. – № 2. – С. 8-14.
2. Баглай М. В. Президенты Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки. Роль, порядок выборов, полномочия / М. В. Баглай. М.: Норма, 2008. 144 с.
3. Боброва Н. А. 20 лет и 20 недостатков Конституции России // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 3. – С. 33-37.
4. Большая юридическая энциклопедия. М.: Издательство Эксмо, 2005. 688 с.
5. Бугров И. Б. Законодательные новеллы и современное состояние привлечения к уголовной ответственности лиц с особым правовым статусом // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. – № 3. – С. 83-85.
6. Варлен М. В. Статус парламентария: теоретические проблемы: монография. М.: Проспект, 2011. 192 с.
7. Виноградов В. А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2005. 45 с.
8. Головистикова А. Н., Грудцына Л. Ю. Толковый словарь юридических терминов / составители: А. Н. Головистикова, Л. Ю. Грудцына. М.: Эксмо, 2007. 448 с.
9. Депутат парламента в зарубежных государствах. М.: Юрид. лит., 1995. 112 с.
10. Дмитриев Ю. А., Измайлова Ф. Ш. Проблема контроля и ответственности в деятельности органов государственной власти // Государство и право. – 1996. – № 4. – С. 88-96.
11. Жуков А. П. Ответственность органов исполнительной власти в системе разделения властей субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008. 30 с.
12. Кибальник А. Иммуитет как основание освобождения от уголовной ответственности // Российская юстиция. – 2000. – № 8. – С. 34-35.
13. Кондрашев А. А. Конституционно-правовая ответственность депутата законодательного органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления в РФ: основания классификации и проблемы реализации // Российский юридический журнал. – 2011. – № 1. – С. 127-143.
14. Кондрашев А. А. Отрешение от должности Президента Российской Федерации // Государство и право. – 2012. – № 9. – С. 5-12.
15. Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство БЕК, 2002. 592 с.
16. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 тт. Т. 1. Основы теории конституционного права / М. П. Авдеевская, Ю. А. Дмитриев. М.: Издательство «Весь Мир», 2005. 384 с.
17. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива – доктор юридический наук, профессор С. А. Авакьян. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА М), 2001. 688 с.
18. Краснов М. А., Кряжков В. А. Толковый словарь конституционных терминов и понятий. Спб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 418 с.
19. Кутафин О. Е. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации. М.: Юристь, 2004. 407 с.
20. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57 000 слов / Под ред. докт. филол. наук, проф. И. Ю. Шведовой. 13-е изд. М.: Рус. яз., 1981. 816 с.
21. Примов Н., Примова Э. Конституционный принцип равноправия граждан и проблемы сословной демократии в Российской Федерации // Власть. – 2011. – № 7. – С. 113-118.
22. Пронкин С. В., Петрунина О. Е. Государственное управление зарубежных стран: Учебное пособие: М.: Аспект Пресс, 2001. 416 с.
23. Садовникова Г. Д. Особенности конституционно-правового статуса российского парламентария // «Черные дыры» в Российском законодательстве. – 2007. – № 1. – С. 20-24.
24. Сопельцева Н. С. Иммуитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 5. – С. 22-26.
25. Шеян А. Н. Институт правительственной ответственности в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук.

**References (transliterated):**

1. Agafonov V. V. Sootnoshenie garantii neprikosnovennosti i neotvetstvennosti v ramkakh parlamentskogo immuniteta // Akademicheskii vestnik. – 2008. – № 2. – S. 8-14.
2. Baglai M. V. Prezidenty Rossiiskoi Federatsii i Soedinennykh Shtatov Ameriki. Rol', poryadok vyborov, polnomochiya / M. V. Baglai. M.: Norma, 2008. 144 s.
3. Bobrova N. A. 20 let i 20 nedostatkov Konstitutsii Rossii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2013. – № 3. – S. 33-37.
4. Bugrov I. B. Zakonodatel'nye novelly i sovremennoe sostoyanie privlecheniya k ugovolnoi otvetstvennosti lits s osobym pravovym statusom // Yuridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii. – 2011. – № 3. – S. 83-85.
5. Varlen M. V. Status parlamentariya: teoreticheskie problemy: monografiya. M.: Prospekt, 2011. 192 s.
6. Vinogradov V. A. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost': sistemnoe issledovanie: avtoref. dis. ... dokt. yurid. nauk. M., 2005. 45 s.
7. Golovistikova A. N., Grudtsyna L. Yu. Tolkovyi slovar' yuridicheskikh terminov / sostaviteli: A. N. Golovistikova, L. Yu. Grudtsyna. M.: Eksmo, 2007. 448 s.
8. Dmitriev Yu. A., Izmailova F. Sh. Problema kontrolya i otvetstvennosti v deyatel'nosti organov gosudarstvennoi vlasti // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – № 4. – S. 88-96.
9. Zhukov A. P. Otvetstvennost' organov ispolnitel'noi vlasti v sisteme razdeleniya vlastei sub'ektov Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Rostov-na-Donu, 2008. 30 s.
10. Kibal'nik A. Immunitet kak osnovanie osvobozhdeniya ot ugovolnoi otvetstvennosti // Rossiiskaya yustitsiya. – 2000. – № 8. – S. 34-35.
11. Kondrashev A. A. Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' deputata zakonodatel'nogo organa gosudarstvennoi vlasti, predstavitel'nogo organa mestnogo samoupravleniya v RF: osnovaniya klassifikatsii i problemy realizatsii // Rossiiskii yuridicheskii zhurnal. – 2011. – № 1. – S. 127-143.
12. Kondrashev A. A. Otreshenie ot dolzhnosti Prezidenta Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. – 2012. – № 9. – S. 5-12.
13. Krasnov M. A., Kryazhkov V. A. Tolkovyi slovar' konstitutsionnykh terminov i ponyatii. Spb.: Izdatel'stvo R. Aslanova «Yuridicheskii tsentr Press», 2004. 418 s.
14. Kutafin O. E. Neprikosnovennost' v konstitutsionnom prave Rossiiskoi Federatsii. M.: Yurist'', 2004. 407 s.
15. Ozhegov S. I. Slovar' russkogo yazyka: Ok. 57 000 slov / Pod red. dokt. filol. nauk, prof. I. Yu. Shvedovoi. 13-e izd. M.: Rus. yaz., 1981. 816 s.
16. Primov N., Primova E. Konstitutsionnyi printsip ravnopraviya grazhdan i problemy soslovnoi demokratii v Rossiiskoi Federatsii // Vlast'. – 2011. – № 7. – S. 113-118.
17. Pronkin S. V., Petrunina O. E. Gosudarstvennoe upravlenie zarubezhnykh stran: Uchebnoe posobie. M.: Aspekt Press, 2001. 416 s.
18. Sadovnikova G. D. Osobennosti konstitutsionno-pravovogo statusa rossiiskogo parlamentariya // «Chernye dyry» v Rossiiskom zakonodatel'stve. – 2007. – № 1. – S. 20-24.
19. Sopol'tseva N. S. Immunitet Prezidenta Rossiiskoi Federatsii, prekrativshego ispolnenie svoikh polnomochii // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. – 2005. – № 5. – S. 22-26.
20. Sheyan A. N. Institut pravitel'stvennoi otvetstvennosti v Rossii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk.