

ПРАВОВОЙ ИММУНИТЕТ И СОБЛЮДЕНИЕ ПРИНЦИПА РАВЕНСТВА ПЕРЕД ЗАКОНОМ: ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ДОКТРИНЫ

Дмитрий Потапов *

В статье рассматриваются три точки зрения на правовой иммунитет. Согласно первой, нормы о неприкосновенности членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, Президента Российской Федерации, судей являются нарушением принципа равенства. В основе второй позиции лежит признание за правовыми иммунитетами характера изъятий из общего принципа, но изъятий, необходимых для защиты иных социально значимых ценностей. Третья точка зрения рассматривает исключения как необходимую составляющую любого принципа, а потому и вопрос о возможности и допустимости таких исключений вообще теряет смысл. Автор делает вывод, что правовой иммунитет, как общеправовая категория, представляет собой правомерное изъятие в сфере юридической ответственности, устанавливаемое в специальных нормах в целях повышенной правовой защиты строго определенного круга лиц для обеспечения эффективности их деятельности по выполнению государственно и общественно значимых функций.

Существование таких правовых категорий, как «привилегия» и «льгота», обычно не дает повода рассматривать их как отступление от принципа равенства всех перед законом. Однако, что касается категории «правовой иммунитет», мнения правоведов расходятся. На основании ныне существующих работ, касающихся правового иммунитета в его отношении к принципу равенства всех перед судом и законом, можно выделить три основных подхода к данной проблеме. Правовой иммунитет уже по своей природе является нарушением принципа равноправия. Другие исследователи считают, что правовой иммунитет не нарушает принципа равенства, и ряд исследователей считают, что он вытекает из самой природы принципа демократии. Являются ли эти утверждения взаимоисключающими или же они диалектически связаны между собой? Парадокс заключается в том, что основанием для таких разнонаправленных выводов являются положения Конституции РФ.

Анализ существующих точек зрения нужно предварить указанием на то, что основанием для этих точек зрения являются положения Конституции РФ. При их толковании авторы ссылаются на одни и те же статьи Основного Закона, но приходят при этом к разным заключениям.

Ряд исследователей считают, что нормы о неприкосновенности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и членов Совета Федерации, Президента и судей, предусмотренные статьями 91, 98, 122 Конституции РФ, однозначно представляют собой нарушение принципа равенства, закрепленного, в свою очередь, в ст. 19 Конституции РФ (такая точка зрения особенно бурно обсуждалась в научных кругах в 1990-е годы, годы становления нового парламентаризма).

Основанием для данной жесткой позиции является толкование правового механизма как всеобщего правила, которое имеет абсолютный характер и не допускает каких-либо исключений. С точки зрения привер-

* Потапов Дмитрий Юрьевич, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов

женцев данной позиции, уже сам факт существования изъятий и исключений недвусмысленно говорит о нарушении принципа, и, соответственно, об ограничении действия всеобщего правила.

Так, например, Ю.И. Стецовский высказывает мнение, что границы судейского иммунитета нарушают конституционный принцип равенства всех перед законом и судом [12. С. 108-114]. К.Ф. Гуценко считает, что список лиц, которые пользуются иммунитетами в уголовном процессе, слишком широк и имеет тенденцию к дальнейшему расширению «*вопреки* (выделено мной. – Д.П.) ст. 19 Конституции РФ, которая провозглашает равенство всех перед законом и судом» [14. С. 45]. В свою очередь, В. Басков также дает негативную оценку правовым иммунитетам, характеризуя их как «индальгенции», имеющие целью отделить работников государственных органов «от остальной массы трудящихся» [1. С.108], что, по его мнению, демонстрирует, насколько «далеки мы от конституционного принципа равенства всех и каждого перед законом и судом». С его точки зрения, при наличии хотя бы одного исключения из всеобщих правил уже нарушается принцип равенства, в то время как гражданин, независимо от его общественного или государственного положения, в случае совершения им преступления (проступка) должен нести перед законом и судом такую же ответственность, как и любой другой член общества. В. Басков полагает, что только тогда можно заявить с полным основанием, что декларирование равенства всех перед законом и судом становится реальностью правового государства, а не пустыми заявлениями [3. С. 23]. Похожей точки зрения придерживается А.В. Наумов, который констатирует, что высшие лица как в законодательной, так и в исполнительной власти стремятся получить едва ли не абсолютный иммунитет как гарантию от ответственности за нарушения (в т.ч. криминализованные), которые допускаются этими лицами за время осуществления властных полномочий. Этот вопрос открыто обсуждался «без всякого стеснения, обыкновенно под предлогом необходимости достигнуть политического консенсуса или стабильности» [9. С. 250].

Слабым звеном этой концепции, с нашей точки зрения, является жесткость утверждаемой конструкции. Авторы рассматривают правовой иммунитет как нарушение принципа равенства перед законом и судом, которое в результате приводит к

заключению о том, что одни конституционные нормы нарушаются другими конституционными нормами. Такой подход фактически ставит вопрос о конституционности конституционного положения. При этом обе противоречащие, по мнению авторов, конституционные нормы имеют одинаковую юридическую силу. На этот вопрос авторы названных работ не отвечают, а только ограничиваются констатацией факта нарушения норм Конституции РФ о равноправии другими конституционными нормами (о неприкосновенности Президента РФ, депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, судей).

Сторонники другого подхода в основном опираются на презумпцию действительности Конституции РФ и взаимообусловленности отдельных ее положений. Соответственно, проблема отношения иммунитета к конституционному принципу равенства всех перед законом и судом решается этими исследователями путем такого истолкования норм Конституции, которое позволяет представить в согласованном виде все нормы.

Такая точка зрения находит наиболее широкий круг сторонников в юридической науке. Обоснование своим взглядам ученые видят в признании за правовым иммунитетом характера изъятий из всеобщего принципа равенства, которые необходимы для гарантирования и защиты других социально значимых ценностей. Первые следы этой тенденции обнаруживаются в начале XX в. на самых ранних стадиях развития парламентаризма в России.

Так, в исследовании правового статуса выборных членов Государственного совета и депутатов Государственной Думы России начала XX в. отмечается, что конституционное право на данной стадии предоставляло народному представителю повышенную защищенность; не предполагало возможности возбуждать против него судебное преследование без согласия палаты, членом которой он является; гарантировало особую свободу слова в парламентских дебатах, а, кроме того, давало право большей свободы для предвыборных собраний, чем для иных собраний. Необходимость признания специальных юридических гарантий деятельности депутата следовала из стремления обеспечить независимость народных представителей в условиях противостояния с властью монарха [5. С. 136-137]. Исследователь замечает, что такой взгляд на правовой иммунитет был свойственен большинству теоретиков государственного устройства России того

времени (С.А. Корф, А.А. Жилин, Н.И. Лазаревский). Эти правоведы считали, что в принципе равенства всех перед законом не содержится жесткого запрета на отступление от принципа всеобщего равенства в пользу тех лиц, которые осуществляют государственную функцию. Цель этого отступления состоит в том, чтобы предоставить им возможность осуществлять ее должным образом [5. С. 137]. Такая позиция относительно необходимости правового иммунитета, с нашей точки зрения, преобладает и в настоящий момент, при этом необходимость введения правового неравенства такого рода может находить различные объяснения.

Так, представитель польской юридической науки связывает институт правового иммунитета с разграничением понятий «принцип равноправия», «минимум равноправия» и «идеальное равноправие». А. Лавнисчак считает, что принцип равноправия состоит в том, чтобы ко всем гражданам применялись единые требования и оценки, что, в свою очередь, означало бы, что недопустимым является существование лиц, которые не несут ответственность за свои поступки. По мнению этого исследователя, идеальное равноправие состоит в полной и безоговорочной ответственности всех лиц перед одинаковыми судами. В свою очередь, минимум равноправия квалифицируется им как возможность лица, обладающего процессуальным иммунитетом, уклониться от ответственности в определенных законом случаях. Занимаясь исследованием правового иммунитета президента, А. Лавнисчак замечает, что сам факт правового института главы государства попирает принцип всеобщего равноправия перед законом. Но для авторитета государства, носителем которого выступает президент или монарх, первым лицам государства необходим иммунитет хотя бы для того, чтобы продемонстрировать уважение и почитание со стороны своих сограждан, что намного ценнее абстрактного принципа равенства [7. С. 150].

С нашей точки зрения, можно согласиться с позицией российского ученого Исакова В.Б., который считает, что институт правового иммунитета как исключение из всеобщих норм предусмотрен самим Основным Законом РФ или федеральными законами. Кроме того, институт иммунитета имеет публично-правовой характер и служит общественным интересам, что даёт народным представителям определенные социально значимые, принципиальные по своему характеру функции исполнения в интересах

всех граждан. По этой причине институт иммунитета не может считаться противоречащим принципу равенства всех перед законом [10. С. 630].

Другой российский ученый, юрист Даев В.Г., исследуя вопросы иммунитета в уголовно-процессуальной деятельности, резонно замечает, что принцип равенства граждан перед законом и судом не может истолковываться как придание всем гражданам, участвующим в судопроизводстве, равного правового статуса, потому что статус каждого гражданина, участвующего в судебном процессе, получает индивидуальные признаки в зависимости от осуществляемой функции, отстаиваемых интересов и иных условий. Существо принципа равенства граждан перед законом и судом, с точки зрения В.Г. Даева, состоит в одинаковом праве на защиту, гарантированную законом. Но такое заключение, однако, не означает, что закон не может зафиксировать некоторые изъятия из всеобщих правил для определенных должностей в целях наиболее эффективного исполнения ими своих полномочий [2. С. 48].

Нужно отметить, что данную точку зрения по существу подтвердил Конституционный Суд РФ, который в своем Постановлении «По делу о проверке конституционности положений ч.ч. 1 и 2 ст. 18, ст. 19 и ч. 2 ст. 20 Федерального закона от 8 мая 1994 года «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» № 5-П от 20.02.1996 г. [11. С. 70-74] заключил, что норма ст. 98 Основного Закона РФ, закрепляющая неприкосновенность депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, действительно представляет собой исключение из общего конституционного положения о всеобщем равенстве граждан перед законом и судом. Однако это, по замечанию КС, вызвано необходимостью законодательной защиты особого статуса народного представителя. В комментарии к данному решению отмечается, что в решении Конституционного Суда увязывается проблема иммунитета депутата с основами конституционного строя, как то: осуществление народовластия, разделение властей, самостоятельность органов законодательной власти. Это, в свою очередь, означает, что иммунитет народного избранника следует из института народного представительства, поскольку депутат не является частным лицом, но избран суверенным народом в качестве своего представителя. Поэтому все

другие представители власти в отношении одного из носителей суверенитета народа должны быть ограничены в своих действиях. Помимо этого, автономность ветвей власти невозможно обеспечить без такого института депутатской неприкосновенности [3. С. 482-483].

Наконец, третья группа авторов рассматривает исключения как необходимую составляющую любого всеобщего принципа. Поэтому сам вопрос о допустимости изъятий из принципа всеобщности вовсе не имеет смысла [6.]. Так, Р.Х. Якупов полагает, что любой общий принцип представляет собой правило с исключениями, которые являются не изъятиями из него, а неперменной составной частью его содержания. Поэтому любой принцип регулируется соотношением двух систем правовых норм (общих и исключительных), которые находятся в постоянной конкуренции [15. С. 73; С.80]. Из этих утверждений можно заключить, что подвергать сомнению правомерность существования правового иммунитета как изъятия из принципа всеобщего равенства является недопустимым, так как любой сформулированный принцип предполагает наряду с общим правилом также и исключение из данного правила.

Предпринятый нами обзор дает возможность убедиться, что в любом из трех предложенных исследователями вариантов решения вопроса об отношении правового иммунитета к принципу всеобщего равенства перед законом имеются сильные и слабые стороны. Их анализ позволяет прийти к определенным выводам.

С нашей точки зрения, иммунитет, который предоставляется президенту, депутатам представительных органов власти, судьям и некоторым другим категориям государственных должностных лиц, следует признавать изъятием из принципа всеобщего

равенства перед законом и судом, закрепленного Основным Законом. Данный вид неравенства перед законом, допускаемый Конституцией, следует считать необходимым, продиктованным интересами защиты других ценностей в области права и народовластия. Следует согласиться с мнением, что государство может законодательно закреплять некоторые изъятия и послабления всеобщего правила для некоторых лиц в зависимости от исполняемых ими полномочий, гарантируемого общественного интереса и других условий [8. С. 18]. Наделение их неприкосновенностью вызвано тем, что общество предъявляет к данным субъектам и их профессиональным обязанностям повышенные требования. Ввиду этого государство должно обеспечивать им дополнительные гарантии правовой защищенности, преследуя целью эффективное выполнение поставленных перед ними задач [13. С. 29], обеспечение правовой безопасности и независимости лиц, занимающих данные должности.

Думается, следует согласиться с теми авторами, которые высказывают опасения, что в российских условиях отсутствие прочных правовых традиций демократического общества, как однозначный запрет на уголовное или административное преследование, так и, наоборот, полная невозможность такого преследования, влечет за собой реальную опасность злоупотреблений [13. С. 31].

Однако это не должно быть препятствием для признания того, что сам институт иммунитета как категория права является необходимым правомерным изъятием в области юридической ответственности, зафиксированное в специальных нормах для усиления правовой защиты ограниченного круга лиц, которые должны эффективно и должным образом исполнять государственно и общественно значимые функции.

LEGAL IMMUNITY AND OBSERVANCE OF THE PRINCIPLE OF EQUALITY BEFORE THE LAW: ISSUES OF A LEGAL DOCTRINE

Three points of view on legal immunity are considered in the article. The first one states that immunity of the members of the Council of the Federation and the State Duma deputies, the President of the Russian Federation, judges is a violation of the principle of equality. The second one argues that legal immunities are the withdrawals from the general principle, but they are needed for protection of other socially significant values. The third point of view considers exceptions as a necessary component of any principle, and therefore the issue of possibility and acceptability of such exceptions

in general loses its meaning. The article comes to the conclusion that legal immunity as the general juridical category represents a lawful withdrawal from legal accountability enshrined in concrete norms of law with a view to legally protecting shortlisted officials involved in realizing socially significant functions.

Dmitry Potapov,
Postgraduate Researcher, Department of
Constitutional and Municipal Law, Peoples'
Friendship University of Russia

Ключевые слова:

конституционное право, правовой иммунитет, социально значимые ценности, исключения из принципа равенства, юридическая ответственность, правовая защита определенного круга лиц, государственно значимые функции

Keywords:

constitutional law, legal immunity, socially significant values, withdrawal from the equality principle, legal responsibility, legal protection of shortlisted officials, socially significant functions

Литература:

1. Басков В.В. Все ли равны перед законом и судом? // Советская юстиция. 1993. № 9. С. 108-114.
2. Даев В.Г. Иммунитеты в уголовно-процессуальной деятельности // Правоведение. 2002. №3. С. 48-52.
3. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. М., 2010. С. 482-483.
4. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М., 2005.
5. Кравец И.А. Правовой статус депутатов Государственной Думы и выборных членов Государственного совета в свете теории народного представительства // Журнал российского права. 2000. № 8. С. 136-145.
6. Кудинов Л.Д. Предварительное заключение под стражу в советском уголовном процессе: Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 1985.
7. Лавнисчак А. Ответственность главы государства в монархии и республике // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 149-157.
8. Малько А.В., Суменков С.Ю. Правовой иммунитет: теоретический и практический аспект // Журнал российского права. 2010. № 2. С. 16-23.
9. Наумов А.В. Проблемы совершенствования Уголовного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 1999. № 10. С. 48-50.
10. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / Отв. ред. В.В. Лазарев. 4-е изд., доп. и перераб. М, 2009.
11. Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 9. С. 2201-2207.
12. Стецовский Ю.И. Судебная власть: Учеб. пособие. М., 1999.
13. Терехин В.А. Судейская дисциплина и ответственность – гарантия прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2011. № 8. С. 26-34.
14. Уголовный процесс / Под ред. К.Ф. Гуценко. М., 1996.
15. Якупов Р.Х. Правоприменение в уголовном процессе (юридические проблемы). М., 1993.