

НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

Аннотация. Автор анализирует содержание неприкосновенности Уполномоченного, исследуются процессуальные отрасли права, развивающие конституционные положения, выявляются коллизии и пробелы в правовом регулировании, предлагаются пути их преодоления и совершенствования.

Ключевые слова: Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, конституционно-правовой статус, правовой иммунитет, неприкосновенность.

Abstract. The author analyzes the content of inviolability of the Commissioner, investigates legal procedures developing constitutional regulations. The article reveals contradictions and gaps in legal regulation and suggests ways to cope with and to improve them.

Key words: the Commissioner for human rights in the Russian Federation, the constitutional legal status, legal immunity, inviolability.

Специальный правовой статус лиц, замещающих государственные должности, предполагает как определенные ограничения их правосубъектности, так и предоставление им некоторых правовых преимуществ. Одним из таких «преимуществ» является правовой иммунитет, понимаемый в правовой доктрине как освобождение определенного круга субъектов права из-под действия общих норм [1, с. 196]; юридического исключительного права не подчиняться некоторым общим законам, предоставленного в определенных случаях государствам, международным организациям и лицам, занимающим особое положение в государстве [2, с. 177].

Необходимость и обоснованность введения подобного рода привилегий объясняется в большинстве случаев функциональной необходимостью – обеспечением беспрепятственного, безопасного и самостоятельного осуществления полномочий отдельных лиц, имеющих специальный статус. «Наделяя отдельных субъектов таким важным преимуществом, как иммунитет, государство, тем самым, подчеркивает исключительную значимость их деятельности для всего общества» [3, с. 108, 115], принимаются во внимание важность выполняемых ими функций, необходимость укрепления их независимости и предупреждения незаконного и необоснованного применения к ним мер государственного принуждения.

Одним из основных видов правовых иммунитетов, выделяемых юридической наукой, является правовая неприкосновенность, которая рассматривается как особый порядок возбуждения уголовного дела, применения мер пресечения и иных мер процессуального принуждения для носителей правового иммунитета [4, с. 7]; как особый процессуальный институт, устанавливающий усложненный порядок привлечения к уголовной либо административной ответственности, а также применение мер государственного принуждения [5, с. 9].

«Применительно к власти неприкосновенность, – отмечает О. Е. Кутафин, – одна из важнейших гарантий статуса официальных лиц, выполнения ими своих обязанностей, означающая прежде всего невозможность их ареста, привлечения к уголовной ответственности и наиболее строгим мерам административной ответственности, налагаемых судом, без согласия на это государственных органов» [6, с. 12].

Таким образом, в правовой неприкосновенности можно выделить следующие элементы: особый порядок в отношении привлечения к уголовной ответственности и к административной ответственности; особый порядок применения отдельных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий.

Правовую неприкосновенность нельзя отождествлять с личной неприкосновенностью. «Применительно к населению, – пишет О. Е. Кутафин, – неприкосновенность выступает прежде всего в качестве гарантии свободы личности, ее автономии, самоопределения, защиты человека от любого вмешательства в сферу личной свободы... государство, с одной стороны, обязано обеспечить воздержание его должностных лиц от осуществления ряда конкретных действий, связанных с нарушением личной свободы и других благ, принадлежащих человеку, с другой – обеспечить осуществление необходимой защиты от посягательства частных лиц, от всякого их вторжения в личную жизнь людей, нанесения им ущерба, нарушения их спокойствия или оскорбления достоинства» [6, с. 6].

Правовая неприкосновенность тем самым является гарантией более высокого уровня по сравнению с общеправовыми гарантиями неприкосновенности личности. Как было сказано, она не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер и призвана служить публичным интересам посредством обеспечения дополнительной охраны лиц, выполняющих особые государственные функции и наделенных особым правовым статусом.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает наделение неприкосновенностью лица, занимающего данную государственную должность [7].

Статья 12 Закона гласит, что Уполномоченный по правам человека обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Далее законодатель раскрывает ее содержание:

- а) Уполномоченный не может быть без согласия Государственной думы привлечен к уголовной ответственности;
- б) он не может быть без согласия Государственной думы привлечен к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;
- в) без согласия Государственной думы Уполномоченный не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску (за исключением случаев задержания на месте преступления), а также лично досмотру (за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц). В случае задержания Уполномоченного на месте преступления должностное лицо, производшее задержание, немедленно уведомляет об этом Государственную думу, которая должна принять решение о даче согласия на дальнейшее применение этой процессуальной меры. При неполучении в течение 24 часов согласия Государственной думы на задержание Уполномоченный должен быть немедленно освобожден;

г) неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещения, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы.

Рассмотрим соотношение норм конституционного права с иными отраслями права, затрагивающими процессуальные аспекты регулирования неприкосновенности Уполномоченного.

В части привлечения его к административной ответственности и применения отдельных административно-процессуальных мер законодательство трактуется однозначно: нормы Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях имеют бланкетный характер и прямо предусматривают, что особые условия осуществления названных процедур в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами (ч. 2 ст. 1.4). Предполагается, что термин «федеральные законы» здесь использован для обозначения в том числе и федеральных конституционных законов. Отсюда следует вывод, что в приведенном случае нормы Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» будут иметь прямое действие.

Ряд вопросов возникает при анализе норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Решение о возбуждении уголовного дела в отношении Уполномоченного по правам человека либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации (п. 7 ч. 1 ст. 448). Таким образом, не предусматривается необходимость получения согласия Государственной думы на производство указанных действий – налицо явное противоречие нормам Федерального конституционного закона.

В то же время судебное решение об избрании в отношении Уполномоченного меры пресечения в виде заключения под стражу или о производстве обыска исполняется только после получения согласия Государственной думы (ч. 3 ст. 450).

Возникают закономерные вопросы относительно «противоречивости» правового регулирования в осуществлении названных процессуальных действий и установлении порядка их производства при обнаруженных коллизиях.

Первоначально следует определить приоритетность норм Уголовно-процессуального кодекса РФ и Федерального конституционного закона. Как известно, кодифицированное законодательство Российской Федерации имеет силу обычного федерального закона. Конституция РФ в свою очередь прямо определяет, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76). Однако содержание ч. 1 и 2 ст. 7 УПК РФ порождает определенную неясность и некоторые вопросы в сфере реализации указанного конституционного порядка:

«1. Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий настоящему Кодексу.

2. Суд, установив в ходе производства по уголовному делу несоответствие федерального закона или иного нормативного правового акта настоящему Кодексу, принимает решение в соответствии с настоящим Кодексом».

Дополнительную неясность добавляют нормы Конституции РФ, где термин «федеральный закон» применяется для обозначения всех видов законов. Разъяснения по сложившейся ситуации дал Конституционный суд РФ. В Постановлении от 29 июня 2004 г. № 13-П изложена правовая позиция, следующая из анализа уголовно-процессуальных норм: «...положения частей первой и второй статьи 7 УПК Российской Федерации – по своему конституционно-правовому смыслу в системе норм – не затрагивают определенную Конституцией Российской Федерации иерархию нормативных актов в правовой системе Российской Федерации и не предполагают распространение приоритета Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации на разрешение возможных коллизий между ним и какими бы то ни было федеральными конституционными законами, а также между ним и международными договорами Российской Федерации. Если же в ходе производства по уголовному делу будет установлено несоответствие между федеральным конституционным законом (либо международным договором Российской Федерации) и Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (который является обычным федеральным законом), применению – согласно статьям 15 (часть 4) и 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации – подлежит именно федеральный конституционный закон или международный договор Российской Федерации как обладающие большей юридической силой по отношению к обычному федеральному закону» (абз. 3 п. 2.1) [8].

Определив иерархию и приоритетность исследуемых правовых актов, выявив противоречия норм УПК РФ Федеральному конституционному закону «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», можно сделать вывод о необходимости получения согласия Государственной думы на осуществление всех процессуальных действий, указанных в ФКЗ.

Тем не менее проведенным анализом вопрос о правовой неприкосновенности Уполномоченного не исчерпывается. В данном контексте существенное значение имеет Постановление Конституционного суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П, содержащее правовые позиции относительного регулирования статуса лиц, обладающих неприкосновенностью. Конституционной проверке были подвергнуты положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части установления запрета на привлечение к уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, а также осуществления обусловленных этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера без согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституционный суд обозначил следующую правовую позицию в части определения объема неприкосновенности лиц, имеющих специальный статус: «В соответствии с Конституцией Российской Федерации правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом; судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (статья 118, части 1 и 2); при этом уголовные и административные дела подсудны судам общей юрисдикции (статья 126). Из данных предписаний во взаимосвязи со статьями 10, 19 (часть 1) и 22 (часть 2) Конституции Российской Федерации вытекает, что только суд

может решать вопрос об аресте, заключении под стражу и содержании под стражей и только суд может разрешать дела, связанные с применением мер уголовной и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, причем на основе принципа равенства всех перед законом и судом... применительно к специальным институтам неприкосновенности возможные вводимые федеральным законом ограничения полномочий судебной власти по разрешению дел, связанных с назначением мер уголовной ответственности и административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, могут иметь место лишь в том случае, если такие институты предусмотрены непосредственно Конституцией Российской Федерации, т.е. в отношении Президента Российской Федерации, депутатов Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, а также судей, что обусловлено особым статусом названных должностных лиц и характером выполняемых ими функций в системе государственной власти Российской Федерации (статьи 91, 98 и 122)» (п. 4.2) [9].

Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека не установлена Конституцией РФ, следовательно, как это понимается из правовой позиции Конституционного суда РФ, в соответствующей части могут быть неприменимы и положения Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Тем не менее правовой механизм, регламентирующий производство уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий и гарантирующий неприкосновенность Уполномоченного, должен применяться в соответствии с нормами федерального конституционного закона вплоть до признания этих норм со стороны Конституционного суда РФ (если такое вообще произойдет) не соответствующими Конституции РФ.

В целях же устранения всех потенциальных конституционных процедур, а главное – укрепления и установления повышенных гарантий правового статуса Уполномоченного по правам человека, нормы о его неприкосновенности должны быть прописаны в Конституции РФ.

Стоит также учесть, что вопросу о неприкосновенности Уполномоченного уделялось внимание еще до принятия Федерального конституционного закона и Конституции РФ. Декларация прав и свобод человека и гражданина РСФСР предусматривала, что Парламентский уполномоченный по правам человека обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР (ст. 40) [10]. В проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией Съезда народных депутатов Российской Федерации, предусматривалось, что Парламентский уполномоченный РФ по правам человека обладает той же неприкосновенностью, что и депутат РФ (ст. 48) [11].

Необходимо затронуть вопрос и о порядке лишения Уполномоченного неприкосновенности. Статья 158 Регламента Госдумы указывает только на возможность лишения неприкосновенности: «Вопрос о даче согласия на лишение Уполномоченного по правам человека неприкосновенности решается на заседании Государственной Думы» (п. 3) [12].

Таким образом, отсутствуют не только отдельные процедурные моменты, но фактически и весь процессуальный институт лишения Уполномоченного неприкосновенности.

На наш взгляд, к Уполномоченному должен применяться аналогичный порядок лишения неприкосновенности, как к депутату Государственной ду-

мы. Полномочия по подготовке к рассмотрению Государственной думой вопросов о лишении Уполномоченного неприкосновенности должны быть предоставлены Комиссии Государственной думы по мандатным вопросам и вопросам депутатской этики.

Итак, правовая неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, установленная Федеральным конституционным законом, не в полной мере регламентирована процессуальным законодательством. В целях ее совершенствования считаем необходимым нормы УПК РФ привести в соответствие с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», неприкосновенность Уполномоченного установить на уровне Конституции РФ, а в регламенте Государственной думы детально определить процедуру лишения неприкосновенности Уполномоченного.

Список литературы

1. Большой юридический словарь / В. Н. Додонов, В. Д. Ермаков, М. А. Крылова и др. – М. : Инфра-М, 2001. – 623 с.
2. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 1997. – 526 с.
3. **Малько, А. В.** Привилегии и иммунитеты как особые правовые исключения : моногр. / А. В. Малько, С. Ю. Суменков. – Пенза : Информационно-издательский центр ПГУ, 2005. – 180 с.
4. **Юшкова, Ю. А.** Иммуниет как правовая категория : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Юшкова Ю. А. – М., 2008.
5. **Суменков, С. Ю.** Привилегии и иммунитеты как общеправовые категории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Суменков С. Ю. – Саратов, 2002.
6. **Кутафин, О. Е.** Избранные труды : моногр. : в 7 т. Т. 4. Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011. – 400 с.
7. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (с изм. от 28.12.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 9. – Ст. 1011.
8. Постановление Конституционного суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2804.
9. Постановление Конституционного суда РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А. П. Быкова, а также запросами Верховного суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 16. – Ст. 1601.
10. Постановление ВС РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 52. – Ст. 1865.
11. **Авакьян, С. А.** Конституция России: природа, эволюция, современность / С. А. Авакьян. – 2-е изд. – М. : РЮИД, «Сашко», 2000.
12. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (с изм. от 26.11.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 801.

Феоктистов Данил Евгеньевич

аспирант, Пензенский
государственный университет

E-mail: d_e_f@bk.ru

Feoktistov Danil Evgenievich

Postgraduate student,
Penza State University

УДК 342

Феоктистов, Д. Е.

Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: вопросы правовой регламентации / Д. Е. Феоктистов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 1 (21). – С. 11–17.