

УДК 342  
DOI 10.52452/19931778\_2021\_6\_89

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИММУНИТЕТА ДЕПУТАТОВ И СЕНАТОРОВ В РФ

© 2021 г.

*А.Н. Гуторова*

Юго-Западный государственный университет, Курск

allagutorova@mail.ru

*Поступила в редакцию 01.11.2021*

Исследуется нормативно-правовое регулирование института иммунитета в РФ. Современное конституционно-правовое регулирование парламентского иммунитета выглядит весьма противоречивым, чем и обосновывается актуальность данной работы. В результате проведенного исследования автором предлагаются для введения в научный оборот такие конституционно-правовые категории, как «безусловный иммунитет» и «превентивный иммунитет». Автор полагает, что, несмотря на критику, которой периодически подвергается институт иммунитета, необходимость его для обеспечения конституционно-правового статуса парламентариев очевидна. Но его действие должно ограничиваться сферой реализации статуса народного представителя. В остальных отношениях сенаторы и депутаты должны подлежать юридической ответственности на общих основаниях с другими гражданами.

*Ключевые слова:* депутат, сенатор, неприкосновенность, статус парламентария, принцип неприкосновенности, юридическая ответственность, позиция Конституционного Суда.

Депутатский иммунитет представляет собой особый процессуальный механизм привлечения к уголовной и административной ответственности, применяемой в судебном порядке, а также состоит в ограничении некоторых процессуальных и административно-управленческих действий в отношении депутатского корпуса, применяемых полицией и другими правоохранительными службами, по своему конституционно-правовому статусу близкими к полиции. Депутатский иммунитет – это конституционный институт, гарантирующий независимость депутатского корпуса. Рассмотрим, как данные общественные отношения регулируются действующим российским законодательством.

Конституционные основы иммунитета депутата заложены в ст. 98 Конституции РФ и регулируются ст. 19 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [1]. В указанном законе, кроме общего правила о неприкосновенности федеральных парламентариев (часть 1) и воспроизведения ряда других нормативных положений ч. 1 ст. 98 Конституции РФ (запреты задержания, ареста, обыска, личного досмотра), содержатся значительно более важные гарантии неприкосновенности, состоящие в недопустимости привлечения парламентариев к уголовной и судебной административной ответственности, что непосредственно Конституцией РФ не предусмотрено.

Данная проблема не является новой для современной России, она была выявлена Прези-

дентом РФ практически сразу же после принятия первой редакции федерального закона о статусе федеральных парламентариев после конституционной реформы 1993 г., что послужило основанием для соответствующего запроса главы государства в Конституционный Суд РФ. Высший орган конституционного контроля, как известно, поддержал позицию депутатов и установил, что перечень гарантий депутатской неприкосновенности, который предусмотрен ст. 98 Конституции РФ, не является исчерпывающим, поэтому он может быть расширен федеральным законом [2].

Однако в современных условиях, после принятия конституционных поправок от 2020 г., данная проблематика проявляется в совершенно ином свете. Возникает вполне закономерный вопрос: по каким причинам конституционный законодатель воздержался от расширения нормативного содержания ст. 98 Конституции РФ, не указывая при этом на депутатский иммунитет в отношении уголовной и административной судебной ответственности? Причин здесь может быть, как минимум, три: либо конституционный законодатель полагает необходимым «замаскировать» эту депутатскую привилегию законодательным регулированием, «не поднимая» ее на конституционный уровень; либо в текущем законодательстве предполагаются изменения исходя из намерения депутатов в будущем отказаться от соответствующих форм парламентского иммунитета; либо конституционный законодатель попросту не посчитал нужным решать данную проблему в ходе кон-

ституционной реформы от 2020 г., полагая, что другие проблемы являлись на тот период времени более существенными и заслуживающими большего внимания и организационно-правовых усилий [3].

Как бы то ни было, современное конституционно-правовое регулирование парламентского иммунитета выглядит весьма противоречивым, поскольку, во-первых, в Конституции РФ указывается на довольно несущественные элементы парламентской неприкосновенности (запреты задержания, ареста, обыска, личного досмотра), упоминание об иммунитете в сферах уголовной и административной ответственности отсутствует; во-вторых, федеральный закон о статусе парламентариев на протяжении нескольких десятилетий после вступления в силу Конституции РФ от 1993 г. последовательно отстаивает и сохраняет иммунитет федеральных парламентариев в отношении уголовной и административной судебной ответственности; в-третьих, является действующей правовая позиция Конституционного Суда РФ, согласно которой расширение сферы применения парламентского иммунитета до областей уголовного и административно-деликтного права составляет законодательную дискрецию и не требует непосредственной конституционной санкции.

Вместе с тем комплексный анализ действующего законодательства, с одной стороны, регулирующего статус других высших политических должностей в современном российском государстве, с другой – законодательства о деятельности правоохранительных органов, в том числе в уголовном и административно-деликтном процессах, позволяет предположить, что имеются многие другие модели правового регулирования, которые могли бы использоваться в законодательстве о статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, но сегодня не используются, что в определенной степени препятствует достижению конституционно значимой цели обеспечения полноты правового регулирования.

В частности, статус Президента РФ предполагает общий генеральный принцип неприкосновенности (ст. 91 Конституции РФ) без какой-либо конкретизации (будь то недопустимость уголовной, административной судебной ответственности, запрет задержания, ареста, обыска, личного досмотра или что-либо еще). Это, с одной стороны, полностью защищает главу государства от необоснованного судебного, прокурорского, следственного или полицейского вмешательства (при исследовании соотношения институтов неприкосновенности Президента РФ и досрочного прекращения его полномочий

ввиду стойкой неспособности по состоянию здоровья выполнять конституционные обязанности Конституционный Суд установил, что последняя процедура подлежит применению в крайних случаях, когда исчерпаны другие средства [4]), с другой – фактически выводит его из-под юрисдикции правоохранительной системы (если не считать право Совета Федерации в установленной процедуре привлекать действующего Президента РФ к юридической ответственности либо лишать бывшего Президента страны его неприкосновенности).

Применительно к статусу сенаторов и депутатов такой юридико-технический метод, конечно, не представляется правильным. Однако и действующее правовое регулирование заслуживает, на наш взгляд, отдельных критических суждений, поскольку законодатель с очевидностью не достигает цели полноты регламентации конституционных отношений. Правовое регулирование в отсутствие генерального принципа неприкосновенности неизбежно упускает из-под регламентирующего контроля как традиционные, так и вновь появляющиеся формы правоохранительной деятельности, которые объективно не должны применяться к депутатам как к высшим политическим деятелям страны. Конституционный законодатель в связи с этим вынужден постоянно отслеживать изменения в процессуальном и административном законодательстве с целью своевременной корректировки законодательства об обеспечении неприкосновенности сенаторов и депутатов. Но подобная парламентская работа не всегда своевременно осуществляется, что приводит к юридическим коллизиям, противоречиям в законодательстве и правоприменительной практике.

В качестве примера обратим внимание на следующие принудительные и правоохранительные меры в отношении граждан и организаций, которые содержатся в действующем законодательстве. Так, Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 6) [5] установлено, что «требования прокурора, вытекающие из его полномочий» (которые перечислены в отдельных статьях данного закона – это, например, требование по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов вследствие выявления прокурором коррупциогенных факторов) «подлежат безусловному исполнению в установленный срок». Распространяется ли это на сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы? Исходя из сути конституционных правоотношений, на наш взгляд, – нет, поскольку в реалиях это означало бы необоснованное вмешательство прокурора в демократический законо-

дательный процесс, особенно на федеральном уровне публичной власти. Подчеркнем, что Конституционный Суд РФ уже неоднократно констатировал наличие конституционных деликтов, означающих «неправомерное вмешательство прокуратуры» в деятельность государственного аппарата и гражданского общества [6;7]. Данные конституционные принципы применимы и к сфере взаимодействия прокуроров и парламентариев в законодательном процессе.

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» (ст. 5) [8] запрещает органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, «принимать негласное участие в работе» органов государственной власти и органов местного самоуправления (включая органы народного представительства), а также незапрещенных политических партий. Однако под этот запрет не подпадают индивидуально парламентарии – сенаторы Российской Федерации и депутаты Государственной Думы, в то время как их конституционно-правовой статус является не менее значимым, чем правовое положение самого парламента.

С формальной стороны и в силу отсутствия генеральной неприкосновенности депутатов (как это сделано конституционным законодателем в отношении Президента РФ) можно высказать предположение, что органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, имеют право на негласное участие в работе сенаторов и депутатов, что, на наш взгляд, не соответствует их высокому государственно-правовому статусу. Находится в состоянии правовой неопределенности и вопрос о самой допустимости проведения ряда оперативно-розыскных мероприятий в отношении парламентариев палат Федерального Собрания (опрос, наведение справок, исследование документов, наблюдение, контроль почтовых отправок, телеграфных и иных сообщений, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи, оперативное внедрение, получение компьютерной информации). Конституционный Суд РФ многократно устанавливал, что наличие неопределенности в законодательном регулировании общественных отношений является конституционным правонарушением, которое не должно допускаться со стороны законодателя. В нормативно-правовом регулировании требуются более четкие установления, разрешается ли применение данных оперативно-розыскных мер к депутатскому корпусу или нет.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 27.1) [9] предусматривает ряд мер обеспечения произ-

водства по административно-деликтным делам, в числе которых: доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, изъятие вещей и документов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, задержание транспортного средства, арест вещей (включая арест товаров и транспортных средств), привод, временный запрет деятельности, арест имущества.

Сравнение данного перечня административно-принудительных мер процессуального характера с конституционными положениями о статусе сенатора и депутата, а также с нормами федерального закона об их статусе показывает, что не все меры административно-процессуального принуждения (ст. 27.1 КоАП РФ) охватываются конституционно-правовым институтом парламентской неприкосновенности, во всяком случае – в буквальном смысле. Особенную сложность для истолкования в практике правоохранительных органов представляют такие административно-процессуальные категории, как «доставление», «задержание» и «привод», что непосредственно связано с личной неприкосновенностью парламентариев.

В ст. 19 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» имеются запреты «задержания» и «ареста», но не «доставления» и «привода». Кроме того, Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [1] оперирует категориями «обыск» и «личный досмотр», избегая категорий «досмотр вещей», «досмотр транспортного средства», «изъятие вещей и документов», «отстранение от управления транспортным средством», «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения», «медицинское освидетельствование на состояние опьянения», «задержание транспортного средства», «арест вещей», «арест товаров», «арест транспортных средств», «временный запрет деятельности», «арест имущества». Это, на наш взгляд, стимулирует состояние правовой неопределенности в правовом регулировании общественных отношений, связанных с обеспечением конституционного иммунитета депутатского корпуса.

Близкие в теоретико-методологическом смысле выводы следуют из сравнительного анализа, с одной стороны, Конституции РФ и Федерального закона «О статусе сенатора Рос-

сийской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», с другой – норм уголовно-процессуального законодательства. Уголовно-процессуальный кодекс РФ [10] различает три вида мер процессуального принуждения: во-первых, задержание подозреваемого, во-вторых, меры пресечения (в числе которых – подписка о невыезде, личное поручительство, наблюдение командования воинской части, залог, домашний арест, заключение под стражу), в-третьих, некие «иные меры» (обязательство о явке, привод, временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество). Очевидно, что и в этом случае наблюдается состояние недостаточной правовой определенности. Законодатель не дает правоохранительной системе четких алгоритмов, каким образом надлежит действовать в случаях, когда одним из участников производства по уголовному делу является сенатор Российской Федерации или депутат Государственной Думы.

Вопрос об обеспечении депутатской деятельности имеет значение не только применительно к уровню Российской Федерации, существенную роль здесь играет также проблематика иммунитета и индемнитета депутатов законодательных (представительных) органов субъектов РФ и депутатов представительных органов муниципальных образований. Действующий закон, по существу, отрицает их иммунитет (об этом свидетельствуют федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Однако законодатель признает и гарантирует их индемнитет. Отрицание первого (иммунитет) и гарантирование последнего (индемнитет) в значительной степени предопределилось практикой российского конституционного правосудия, которая сложилась в течение последних трех десятилетий.

Подчеркнем, что вопросы депутатского иммунитета в субъектах РФ являлись непосредственными объектами судебного конституционного контроля. Так, в 1995 г. в Конституционном Суде РФ обжаловался временный нормативный акт субъекта РФ об обеспечении деятельности депутатов законодательного (представительного) органа, которым устанавливался иммунитет региональных парламентариев от мер уголовной и административной ответственности. Конституционный Суд РФ установил, что это не является допустимым с точки зрения разграничения предметов ведения и полномо-

чий, но не по существу данных конституционных правоотношений. Федеральный законодатель вправе установить неприкосновенность депутатов законодательных органов субъектов РФ, но это не могут сделать сами законодательные органы регионов. Указанный вывод Конституционного Суда РФ не опровергается тем обстоятельством, что административное законодательство находится в совместном ведении России и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Изъятия из общего правила о равенстве граждан в сфере законодательства об административных правонарушениях могут быть установлены исключительно федеральным законом [11].

Данная позиция была уточнена в 2002 г.: Конституционный Суд РФ увязал иммунитет депутатов законодательных органов субъектов РФ исключительно с депутатской деятельностью и отождествил иммунитет с особым, усложненным порядком привлечения депутатов к юридической ответственности. Из этого следует, что народные избранники на региональном уровне, в сущности, никаким иммунитетом не обладают, поскольку они не освобождаются от ответственности вследствие наличия мандата народного доверия, речь возможна лишь об особой юрисдикционной процедуре, применяемой в отношении соответствующей категории субъектов конституционных правоотношений, если на то будет воля федерального законодателя [12].

На основании изложенного можно сформулировать следующие обобщения и выводы. Практика современной России опирается на сочетание различных видов иммунитета и индемнитета депутатов. В связи с этим полагаем возможным предложить для введения в научный оборот следующие конституционно-правовые категории: «безусловный иммунитет» и «превентивный иммунитет». Понятие «безусловный иммунитет» охватывает запреты уголовного преследования и юридической ответственности за позицию депутата при голосовании, а также за высказанное им мнение в ходе обсуждения принимаемых парламентом решений (как публичного обсуждения, так и внутрипарламентских дебатов). В отличие от этого, «превентивный иммунитет» предполагает право парламента на дачу разрешения на ограничение прав депутата в целях исключения вероятности необоснованного привлечения его к юридической ответственности за действия, вытекающие из статуса народного представителя. Ни «безусловный иммунитет», ни «превентивный иммунитет» не предполагают конституционной цели исключения ответственности депутата за уголовно наказуемые и другие общественно вредные деяния, которые непосредственно не

связаны с депутатской деятельностью. Вне сферы реализации статуса народного представителя сенаторы и депутаты должны подлежать юридической ответственности на общих основаниях с другими гражданами.

#### Список литературы

1. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ с послед. изм. «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

2. Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 1996 г. № 5-П «По делу 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» // СЗ РФ. 1996. № 9. Ст. 828.

3. Астафичев П.А. Конституционализация принципа уважения к старшим: опыт конституционных поправок 2020 года, их содержание и проблемы реализации // Сравнительное конституционное обозрение. 2021. № 2. С. 180–191.

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июля 2000 г. № 12-П «По делу о толковании положений статей 91 и 92 (часть 2) Конституции Российской Федерации о досрочном прекращении полномочий Президента Российской Федерации в случае стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» // СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3118.

5. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» с послед. изм. // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 27 октября 2020 г. № 44-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и

гарантиях деятельности» в связи с жалобой Новосибирского областного союза организаций профсоюзов «Федерация профсоюзов Новосибирской области» // СЗ РФ. 2020. № 44. Ст. 7060.

7. Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 2020 г. № 45-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5.26 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и пункта 8 статьи 8 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» в связи с жалобой религиозной организации Церковь христиан веры евангельской (пятидесятников) «Слово жизни» Долгопрудный» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7378.

8. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ с послед. изм. «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

10. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ с послед. изм. // СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

12. 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» // СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1601.

## LEGAL REGULATION OF THE IMMUNITY OF DEPUTIES AND SENATORS IN THE RUSSIAN FEDERATION

*A.N. Gutorova*

The article examines the legal regulation of the institution of immunity in the Russian Federation. The modern constitutional and legal regulation of parliamentary immunity looks very contradictory, and this is the justified relevance of this work. As a result of the study, the author proposes for introduction into scientific circulation such constitutional and legal categories as «unconditional immunity» and «preventive immunity». The author believes that, despite the criticism that the institution of immunity is periodically exposed to, its need to ensure the constitutional and legal status of parliamentarians is obvious. But its action should be limited to the sphere of realizing the status of the people's representative. In other respects, senators and deputies should be subject to legal responsibility on a common basis with other citizens.

*Keywords:* deputy, senator, immunity, the status of a parliamentarian, the principle of immunity, legal responsibility, the position of the Constitutional Court.

*References*

1. Federal Law of 08.05.1994 № 3-FL with subsequent. rev. «On the status of a senator of the Russian Federation and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» // CL RF. 1999. № 28. Art. 3466.
2. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 20, 1996 № 5-P «On the case of checking the constitutionality of the provisions of parts one and two of Article 18, Article 19 and part two of Article 20 of the Federal Law of May 8, 1994» On the Status of a Deputy of the Federation Council and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation» // CL RF. 1996. № 9. Art. 828.
3. Astafichev P.A. Constitutionalization of the principle of respect for elders: the experience of the 2020 constitutional amendments, their content and implementation problems // *Comparative constitutional review*. 2021. № 2. P. 180–191.
4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 11, 2000 № 12-P «In the case of interpreting the provisions of Articles 91 and 92 (part 2) of the Constitution of the Russian Federation on the early termination of the powers of the President of the Russian Federation in the event of persistent inability for health reasons to exercise his powers» // CL RF. 2000. № 29. Art. 3118.
5. Federal Law of 17.01.1992 № 2202-1 «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» with subsequent. rev. // CL RF. 1995. № 47. Art. 4472.
6. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 27, 2020 № 44-P «In the case of checking the constitutionality of paragraph 1 of Article 7 of the Federal Law» On Trade Unions, Their Rights and Guarantees of Activity» in connection with the complaint of the Novosibirsk Regional Union of Trade Union Organizations «Federation trade unions of the Novosibirsk region» // CL RF. 2020. № 44. Art. 7060.
7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 3, 2020 № 45-P «In the case of checking the constitutionality of part 3 of Article 5.26 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation and paragraph 8 of Article 8 of the Federal Law «On freedom of conscience and on religious associations» in connection with with the complaint of the religious organization Church of Christians of Evangelical Faith (Pentecostals) «Word of Life» Dolgoprudny» // CL RF. 2020. № 46. Art. 7378.
8. Federal Law of 12.08.1995 № 144-FL with subsequent. rev. «On operational-search activity» // CL RF. 1995. № 33. Art. 3349.
9. The Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of 30.12.2001 № 195-FL with subsequent. rev. // CL RF. 2002. № 1. Art. 1.
10. The Criminal Procedure Code of the Russian Federation of 12/18/2001 № 174-FL with subsequent. rev. // CL RF. 2001. № 52. Art. 4921.
11. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 30, 1995 № 16-P «In the case of checking the constitutionality of Articles 23 and 24 of the Temporary Regulation on ensuring the activities of deputies of the Kaliningrad Regional Duma, approved by the resolution of the Kaliningrad Regional Duma of July 8, 1994» // CL RF. 1995. № 50. Art. 4969.
12. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 12, 2002 № 9-P «In the case of checking the constitutionality of the provisions of Articles 13 and 14 of the Federal Law «On General Principles of Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of Subjects of the Russian Federation» the complaint of the citizen A.P. Bykov, as well as the requests of the Supreme Court of the Russian Federation and the Legislative Assembly of the Krasnoyarsk Territory» // CL RF. 2002. № 16. Art. 1601.