

ПРАВОВОЙ ИММУНИТЕТ ЛИЦ, ВЫПОЛНЯЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ФУНКЦИИ, И ПРОБЛЕМЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

Егорычева Людмила Александровна

студентка 4 курса факультета подготовки специалистов для судебной системы

(юридический факультет) Северо-Западного филиала

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г.Санкт-Петербург

Аннотация. Автор статьи раскрывает сущность правового иммунитета лиц, выполняющих государственные функции, в рамках административно-юрисдикционной деятельности российских полицейских.

Ключевые слова: правовой иммунитет, привилегия, льгота, неприкосновенность личности, юридическая ответственность, государственные функции, полиция, интересы государства и общества.

Конституционный принцип равенства прав и свобод граждан безотносительно их социального статуса и личных особенностей пронизывает все отрасли права и, тем не менее, устанавливает исключения, [5]. Правовой иммунитет как особая разновидность неприкосновенности личности является одним из таких исключений. Актуальность рассмотрения теоретических и практических проблемных вопросов, связанных с этим институтом, в нынешней социально-политической ситуации неоспорима. Это явление обусловлено значительным расширением круга лиц, которых обновляющееся российское законодательство наделяет правовыми иммунитетами и привилегиями в качестве юридического инструментария регулирования общественных отношений.

Безусловно, нормы, закрепляющие правовые иммунитеты, широко используются в различных отраслях законодательства, но требуется теоретическая разработка категории «правовой иммунитет лиц, выполняющих государственные функции», выявление его юридической природы и сущности. Нам представляется, практические проблемы, связанные с данной категорией, следует рассматривать на примере деятельности российских полицейских, в рамках узкого правового поля.

Прежде всего, обратимся к доктринальным источникам в области правовых иммунитетов - трудам ученых, которые невозможно оставить без рассмотрения.

А.В. Малько, правовые иммунитеты определяет как особые льготы и привилегии, преимущественно связанные с освобождением конкретно установленных в нормах международного права, Конституции и законах лиц от определенных обязанностей и ответственности, призванные обеспечивать выполнение ими соответствующих функций, [3].

Ученый ассоциирует иммунитеты с комплексом привилегий, которые призваны обеспечить деятельность лиц, осуществляющих государственные функции. Иммунитет существует на международном и внутригосударственном уровне.

С.Ю. Суменков рассматривает иммунитет как правовое средство государства, предоставляющее комплекс прав лицам, занимающим особое положение в государственных отношениях. Это исключительное право состоит в возможности неподчинения отдельным законам, наделении дополнительными гарантиями и преимуществами при привлечении к юридической ответственности или выполнении определенных обязанностей, [4].

В отличие от А. В. Малько, С. Ю. Суменков делает акцент на том, что правовой иммунитет позволяет лицам, осуществляющим функции государственной значимости, избегать «воздействия» правовых предписаний и юридической ответственности. Иммунитет даруется государством с целью обеспечения наиболее важных внутригосударственных отношений специально уполномоченными лицами.

Правовая природа иммунитета многоаспектна и неоднозначна. Одной из важных проблем, на наш взгляд, является соотношение категории «правовой иммунитет» со смежными правовыми категориями. Как правило, «иммунитет» считают тождественным «привилегиям» и «льготам». В российском законодательстве отсутствуют разграничения, отсюда - трудности с теоретическим осмыслением правового иммунитета, в целом, и иммунитета лиц, осуществляющих определенные государственные функции, в частности.

Согласимся, что правовые иммунитеты, льготы и привилегии представляют собой систему изъятий из общих норм, а также являются составными элементами специального статуса и средствами «расширения» прав и свобод определенных субъектов. Тем не менее, содержательные различия между названными категориями наличествуют. Нам удалось сформулировать следующие особенности правового иммунитета:

Во-первых, иммунитет тесно связан с реализацией юридической ответственности: полностью или в части освобождает от нее, либо предписывает особый порядок привлечения к ответственности.

Во-вторых, круг лиц, обеспеченных иммунитетом, строго закреплён в нормах права. Этот перечень может быть пополнен лишь в законодательном порядке, то есть должна быть соблюдена формальная определенность.

В-третьих, объем и пределы иммунитета, закрепленные в законодательных актах, предполагают запрет расширительного толкования.

В-четвертых, иммунитет направлен на обеспечение эффективной деятельности по выполнению важных государственных и общественно значимых функций.

Сфера применения правовых иммунитетов значительно уже в сравнении с правовыми льготами и привилегиями. Правовой иммунитет предоставляет дополнительные права или освобождает от обязанностей в сфере реализации юридической ответственности. Когда льготы и привилегии, в свою очередь, применяются достаточно часто и фигурируют во многих сферах общественной жизни. Думается, сколько бы ни было позиций ученых-правоведов по установлению правовой природы и дефиниции «правового иммунитета», понимание рассматриваемой категории в теории права будет носить черты абстрактности, а его конкретизация зависеть от принадлежности к той или иной отрасли права.

Правовой иммунитет лиц, выполняющих государственные функции - особая категория, вызывающая исследовательский интерес, поскольку в современной России воспринимается неоднозначно. С одной стороны, она является существенным изъятием из конституционного принципа равенства всех перед законом. С другой стороны, важность функций, выполняемых определенными лицами, предопределяет необходимость их защиты от неправомерного воздействия. Обе позиции находят отражение в нормативных и доктринальных источниках международного и российского права.

Думается, что реализацию норм о правовых иммунитетах лиц, выполняющих государственные функции, на практике следует рассмотреть на примере административно-юрисдикционной деятельности российских полицейских.

Институт неприкосновенности воспринимается правоохранителями как абстрактное понятие с размытыми юридическими контурами, [1]. Тем не менее иммунитеты презюмируют невозможность привлечения определенных категорий лиц к административной ответственности. Отсюда вытекает полный запрет на применение к ним каких-либо мер принуждения, обусловленный не только правовыми, но и культурно-политическими воззрениями.

Исходя из принципов права и специального законодательства, полицейский в рамках производства по делам об административных правонарушениях должен знать ответ на три основных вопроса.

Во-первых, каков особый порядок привлечения лиц, наделенных правовым иммунитетом? Речь идет об усложненных механизмах привлечения особого круга лиц к ответственности за допущенное правонарушение, а также дифференциации таковых.

Во-вторых, каков перечень лиц, обладающих правовым иммунитетом? Согласимся, что в КоАП наличествует перечень лиц, на которых распространяется иммунитет. Но этого недостаточно, поскольку нормативного акта объединяющего всех «привилегированных» субъектов не существует, они закреплены в многочисленных специальных законах, что осложняет деятельность полицейских.

В-третьих, какие стандарты и расхождения в части применения права в отношении разных «привилегированных» групп? К примеру, правовым иммунитетом обладают как судьи, военнослужащие, так и несовершеннолетние лица. Все категории лиц, пользующихся иммунитетом, ни в коем случае нельзя смешивать, законодатель должен стремиться к максимальной правовой определенности в этом вопросе, а сотрудники ОВД обязаны внимательно изучать и однозначно толковать нормы применимого права.

Рассмотрим типичную ситуацию, которая возникает в случае, если сотрудник полиции не в полной мере или ошибочно отвечает на один из поставленных вопросов. Сотрудник ГИБДД, обеспечивающий безопасность движения на своем участке дороги, останавливает нарушителя Правил дорожного движения, но когда видит удостоверение депутата как документ, подтверждающий наличие у водителя автомобиля статуса депутата, а следовательно, соответствующего иммунитета, отпускает без постановления о назначении штрафа. Правомерно ли поступает полицейский в данном случае?

Конечно, нет. Вопреки мнению большинства сотрудников полиции, законодатель не устанавливает особый порядок производства по делам об административных правонарушениях, совершённых высшими должностными лицами субъектов РФ. В соответствии со ст. 19 закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы закон предусматривает необходимость уведомления Генерального прокурора РФ о каждом случае возбуждения в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы дел об административных правонарушениях, только при наличии условий: за конкретное нарушение предусмотрена ответственность, налагаемая в судебном порядке и когда правонарушение связано с осуществлением депутатской деятельности.

Конституционный Суд пояснил, что расширительное понимание неприкосновенности превращает депутатский иммунитет в личную привилегию, что нарушает целый ряд конституционных принципов: равенства всех перед законом и судом, нарушение конституционных прав потерпевших и злоупотреблений властными полномочиями. Отсюда следует, что в большинстве случаев решать вопрос о привлечении члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы должен сотрудник ОВД в общем порядке, предусмотренном гл. 29 КоАП РФ. Закон даже не запрещает в данном случае отстранять депутатов от управления транспортным средством. Безусловно, если бы речь шла о применении таких мер как задержание, арест, личный досмотр, изъятие вещей и документов, досмотр транспортного средства, привод, то потребовалось бы представление Генерального прокурора РФ и согласие соответствующей палаты.

Согласимся, что при тщательном и системном анализе законодательства можно найти инструменты воздействия на лиц, выполняющих государственные функции.

Следует отметить тенденцию: современное федеральное законодательство все больше ограничивает инструментарий сотрудников полиции, что снижает эффективность реагирования на факты административных правонарушений, совершенных лицами, выполняющими определенные государственные функции.

Более действенные гарантии предоставляются судьям в соответствии со ст. 16 Федерального Закона от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Вопрос привлечения судьи к административной ответственности принимает коллегия судей на уровне, соответствующем статусу конкретного судьи в течение 10 дней с момента поступления представления Генерального прокурора РФ. Личный досмотр судьи не допускается, за исключением досмотра в целях обеспечения безопасности других лиц. Следует отметить, что административный порядок привлечения судьи к ответственности не применяется, любое постановление полицейского подлежит отмене. Дело в том, что закон формально не обязывает полицейского, обнаружившего факт совершения судьей административного правонарушения, сообщать об этом Генеральному прокурору РФ, если дело было прекращено на стадии возбуждения.

Неприкосновенность судьи складывается из следующих элементов: неприкосновенность личности, жилых и служебных помещений, личных и служебных транспортных средств, документов, багажа, переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Важно отметить, что в силу вступил приказ МВД, согласно которому инспекторы ДПС больше не могут отстранять от вождения судей, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, направлять их на медицинское освидетельствование и привлекать к ответственности за нарушения.

В рамках рассматриваемой темы интерес вызывает статус прокурора. Согласно ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в отношении прокурора не допустимо: задержание, привод, личный досмотр, досмотр вещей и транспорта. Исключительные случаи: все вышеназванные меры допускаются для обеспечения безопасности других лиц и задержания прокурора при совершении преступления. При этом любая проверка факта правонарушения, совершенного прокурором, находится в рамках исключительной компетенции органов прокуратуры. Отсюда и вытекает убежденность прокурорских работников в невозможности применения к ним каких-либо мер принуждения. Следовательно, сотрудники полиции стараются избегать всевозможных ситуаций, когда требуется принимать решение о применении административных мер в отношении лиц, выполняющих государственные функции.

Рассмотрим пример. Если прокурор нарушил ст. 12.8 КоАП РФ, а именно, управлял автомобилем в состоянии алкогольного опьянения, то сотрудник полиции должен пригласить

руководителя соответствующей структуры или обратиться к правонарушителю с просьбой пригласить другого водителя, чтобы доставить нарушителя домой. Безусловно, в современных реалиях полицейскому проще «закрыть глаза» на правонарушение и отпустить лицо с правовым иммунитетом.

В этом направлении, мы полагаем, следует совершенствовать ведомственное законодательство.

Проанализировав несколько случаев действия правового иммунитета лиц, выполняющих государственные функции, на практике мы можем сделать следующие выводы.

Современное законодательство проистекает из принципов защиты прав и свобод человека и гражданина, равенства всех перед законом и судом, но при этом устанавливает изъятия, которые приводят, к двусмысленному толкованию закона и “связывают руки” правоохранителям для эффективной борьбы с нарушениями. Если в арсенале полицейского нет никаких мер принуждения к лицам, выполняющим государственные функции, то нет и гарантий, что нарушитель не уйдёт домой, а впоследствии не обвинит сотрудника правоохранительных органов в необоснованности предъявленных требований и превышении должностных полномочий.

Получается, что сотрудник полиции, призванный обеспечивать безопасность дорожного движения, должен уклоняться от этой обязанности, если дело касается «привилегированных» групп лиц. Бесспорно, такое положение дел не улучшает ситуацию на дорогах, и опасность наступления вреда другим участникам дорожного движения возрастает.

Удивительно, что ведомственные акты МВД России устанавливают такой порядок, при реализации которого добросовестно действующий сотрудник полиции практически во всех случаях обречен на серьёзные неприятности. Структура, призванная следить за законностью в стране, не может никаким образом реагировать на произвол и незаконные действия государственных служащих.

Российский идеал создания правового государства не может быть реализован без гарантий соблюдения предусмотренных законом прав, но при этом должны учитываться обязанности и запреты. Чиновники и бизнесмены, говоря о правовом государстве, не думают, что это повлечет отказ от многих привилегий, являющихся элементами их социального статуса. Российский полицейский считает принцип равенства всех перед законом чем-то эфемерным, безусловно, этому способствует в большей степени низкий уровень правовой защищенности сотрудников. Думается, что в России, в отличие от Великобритании, например, практикуется фрагментарное регулирование гарантий неприкосновенности государственных служащих: реализуются только привилегии в разрыве от высокого правосознания, уровня ответственности и соблюдения запретов.

Рассмотрев теоретические положения о правовых иммунитетах в целом, а также особенности их реализации в рамках определённого правового поля - юрисдикционной деятельности полицейского, мы предлагаем дефиницию правового иммунитета лиц, выполняющих государственные функции: это статус лиц, призванных служить интересам государства и общества, обеспечивающий возможность осуществления возложенных на них полномочий, закреплённый в строго определённых в федеральных и ведомственных правовых акта. Лица, обладающие такими иммунитетами, обязаны демонстрировать высочайший уровень личной ответственности и правосознания.

Список литературы:

1. Адмиралова И.А. Принципы административной деятельности полиции и их реализация в сфере обеспечения прав и свобод граждан // Государство и право. № 1. - М., 2015. 66 с.
2. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. - М., 2004. 342 с.
3. Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. № 6. - Саратов, 1990. 92 с.
4. Суменков, С. Ю. Нормы права как правило и исключение / С. Ю. Суменков // Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. А. В. Малько. - М., 2012. 613 с.
5. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина. - М., 2014. 395 с.