О согласии на преследование неприкосновенных лиц за совершение преступлений и административных правонарушений

РОМАНЕНКО Наталья Валерьевна, доцент кафедры судебной деятельности Уральского государственного юридического университета, кандидат юридических наук
620066, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: uralinfotech@rambler.ru

Особенности уголовного и административного судопроизводства, осуществляемого в отношении неприкосновенных лиц, в некоторых случаях реализации влекут нарушение принципов равенства всех перед законом и судом, неотвратимости ответственности, состязательности и равноправия сторон. В процессе дачи согласия судьи на преследование органы профессионального сообщества нередко выходят за пределы полномочий, установленных законодателем.

Целью исследования стало изучение проблем, связанных с получением согласия квалификационных коллегий судей, Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации на уголовное и административное преследование соответствующих представителей власти. В числе задач были поставлены изучение законодательства и практики его применения по указанному вопросу, выработка рекомендаций по совершенствованию соответствующих процедур.

При проведении исследования использовались такие научные методы, как сравнительно-правовой, логический, диалектический и метод обобщения.

Автор приходит к выводу о необходимости исключения из законодательства ряда положений в целях реализации норм о неприкосновенности. Также автор обосновывает точку зрения, что достижению первоначальных целей будет способствовать подробная законодательная регламентация случаев обусловленности уголовного или административного преследования осуществлением представителем власти своих полномочий.

Ключевые слова: неприкосновенность, представитель власти, равенство перед законом и судом, уголовная и административная ответственность.

Consent to the Prosecution of Inviolable Persons for the Commission of Crimes and Administrative Offences

N. V. ROMANENKO, associate professor at the Ural State Law University, candidate of legal sciences
21, Komsomolskaya st., Yekaterinburg, Russia, 620137
E-mail: uralinfotech@rambler.ru

Peculiar features of criminal and administrative proceedings pending against inviolable persons and its implementation in some cases entail the violation of the principle of equality before the law and the courts, the principle of responsibility, the principle of competitiveness and equality of the parties. In the process of negotiating with the judge on the prosecution the bodies of the professional community very often go beyond the authority established by the legislator.

The aim of the article was to study the problems concerned with the consent on criminal and administrative prosecution of the relevant officials of the qualification collegium of judges, the State Duma and the Federation Council of the Russian Federation. The tasks of the study were to analyze the legislation concerned, the case law and to develop some recommendations for improvement of relevant procedures.

The methods of comparative-legal, logical, dialectical analyze and the method of generalization were used in present work.

The author comes to the conclusion on necessity of exception from the legislation of a number of provisions to facilitate implementation of the rules on immunity. Also the author substantiates the view that the detailed legislative regulation of the cases of conditionality and criminal penalties implementation of a representative government of its powers will contribute to the achievement of the initial goals.

Keywords: immunity, government representative, equality before the law and the courts, criminal and administrative liability.

DOI: 10.12737/article_58f48b4953aae2.43726511

Особый порядок инициации преследования за совершение правонарушений является одним из элементов публично-правовой неприкосновенности и предназначен для обеспечения независимости некоторых категорий представителей власти. Его характерной особенностью является необходимость получения одобрения соответствующего органа, к сообществу которого принадлежит преследуемое лицо, а именно Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда РФ, квалификационной коллегии судей, коллегии из трех судей Верховного Суда РФ либо областного и соответствующего ему суда¹.

Как можно заметить, законодатель не наделяет эти органы каким-либо особым единым статусом: одни из них являются органами государственной власти, другие — органами профессионального сообщества, третьи не имеют постоянного характера действия и образуются по мере необходимости. Не отличается четкостью и единообразием и процедура принятия этими органами указанных решений, закрепленная на сегодня в различных нормативных правовых актах². Однако полагаем, что

в данном случае все перечисленные органы, решая вопрос о даче согласия на преследование своего коллеги или об отказе в нем, выступают не как властные органы государства, а как сотоварищи, соратники, сотрудники принадлежащего к этому сообществу лица, теряя при этом элемент публичности. Поэтому представляется оправданным в данных случаях рассматривать их в качестве органов профессионального сообщества безотносительно к их официальному статусу и основным функциям.

Отсюда следует вывод об основном предназначении этих органов при решении данных вопросов, корреспондирующем замыслу законодателя обеспечить независимость указанных лиц — оградить своего коллегу от попытки оказать на него давление вследствие принятия (возможности принятия) им неудобного решения, обязательного к исполнению. Такое давление может оказываться в результате административного или уголовного преследования, иницируемого исключительно в целях воспрепятствования законной деятельности представителя власти, принуждения к изменению ее характера либо из мести за нее, т. е. преследования, которое можно считать необоснованным³.

¹ См. ст. 447 УПК РФ, ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации».

² См. ст. 8 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утв. постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. № 33-СФ; гл. 24¹ Регламента Государственной Думы Федерального Собрания

Российской Федерации, утв. постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД; гл. III Федерального закона от 14 марта 2002 г. № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации».

³ Полагаем необходимым разграничить необоснованное и обоснованное преследование: последнее, даже если его основания впоследствии не подтвердились, обусловлено реальными поводами, свидетель-

Следуя замыслу законодателя, заметим, что единственным основанием для отказа профессионального сообщества в даче согласия на уголовное или административное преследование своего коллеги может быть обусловленность указанного преследования действиями, совершаемыми при исполнении своих полномочий. Ориентиры такой обусловленности приведены в ч. 4 ст. 448 УПК РФ, п. 8 ст. 16 Закона о статусе судей: для представителей законодательной власти это высказанное мнение или позиция при голосовании, а равно другие законные действия, соответствующие их статусу; для судьи — позиция, занимаемая по делу⁴.

Оставляя пока за рамками вопрос о неоднозначности и неопределенности данных оснований, а также об отсутствии единообразия в процедуре принятия указанных решений, отметим, что, выявляя данное обстоятельство, вникать в существо предъявляемых обвинений ор-

ствующими о совершении правонарушения. Правовым механизмом защиты от обоснованного преследования, основания которого впоследствии не подтвердились, является общий порядок судопроизводства и доказывание невиновности (непричастности, отсутствия события или состава преступления и проч.) с прекращением уголовного дела (преследования) либо вынесением оправдательного приговора, а также с последующей реабилитацией.

⁴ На практике для реализации этой нормы необходимо установление ряда условий, например наличие в производстве судьи дел с участием лиц, причастных к осуществлению уголовного преследования, а также их родственников или близких; принятие судьей процессуальных решений не в пользу указанных лиц по этим делам до инициации уголовного преследования; зафиксированные факты непроцессуального общения судьи с указанными лицами, о которых стало известно в том числе из заявления самого судьи (см. определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 21 октября 2009 г. № 41-Г09-17).

ганы профессионального сообщества не должны, поскольку они не являются компетентными органами для рассмотрения сообщения о правонарушении (преступлении) и принятия решений по результатам такого рассмотрения и, следовательно, не могут принимать на себя осуществление функций органов дознания и предварительного расследования⁵. Как неоднократно подчеркивалось высшими судебными инстанциями, основное назначение квалификационной коллегии судей при даче согласия или отказе в нем — определить, имеется ли связь между уголовным преследованием и деятельностью судьи по осуществлению им своих полномочий, включая его позицию при разрешении того или иного дела, и не является ли такое преследование попыткой оказать давление на судью с целью повлиять на выносимые им решения⁶. Полагаем, что все сказанное в полной мере можно отнести и к деятельности других профессиональных сообществ.

То есть наделяя профсообщество (и только его!) исключительным полномочием решать, обусловлено или не обусловлено иницируемое преследование деятельностью представителя власти, законодатель фактически лишает этого полномочия всех других лиц. И уж в любом случае этот вопрос не должно решать само преследуемое лицо. Однако на практике нередко возникает ситуация, при которой именно оно вольно решать, продолжится преследование или нет (в первую очередь это касается случаев привлечения к наиболее легкому виду публично-правовой ответственно-

⁵ См., например, решение ВС РФ от 17 января 2011 г. № ГКПИ10-1300.

⁶ См. постановление КС РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П; определение КС РФ от 16 декабря 2004 г. № 394-О; определение Судебной коллегии по гражданским делам ВС РФ от 31 марта 2010 г. № 16-Г10-4; определение Кассационной коллегии ВС РФ от 7 октября 2010 г. № КАС10-519.

сти — ответственности за совершение административного правонарушения). Совокупность специальных норм⁷ фактически парализует действия должностных лиц, направленные на привлечение правонарушителя к ответственности. Об этом же свидетельствует и анализ практики такого привлечения: всего за историю современного существования Государственной Думы и Совета Федерации из шести случаев лишения парламентариев неприкосновенности⁸ ни одно из поста-

⁷ См., например, гл. 52 УПК РФ, ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», п. 235 Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утв. приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185.

⁸ См. постановления Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 18 сентября 1998 г. № 2989-III ГД «О даче согласия на проведение следственных действий в отношении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Хачилаева Надиршаха Мугадовича»; от 1 ноября 2001 г. № 2048-III ГД «О даче согласия на привлечение к уголовной ответственности и проведение следственных действий в отношении депутата Государственной Думы Головлева Владимира Ивановича»; от 3 ноября 2010 г. № 4355-5 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Егизаряна Ашота Геворковича»; от 6 июля 2012 г. № 652-6 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности в отношении депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Бессонова Вла-

новлений не связано с привлечением к административной ответственности, из чего можно сделать вывод, что к ней депутаты Государственной Думы, а равно и члены Совета Федерации в специальном порядке не привлекаются вообще. К аналогичному выводу можно прийти и в отношении судей⁹.

Создавая благоприятные предпосылки для фактической невозможности применения мер административной ответственности к лицам, подтвердившим свой особый должностной статус, законодатель, во-первых, освобождает их от бремени доказывания: совокупность уличающих фактов разбивается не другой совокупностью тщательно собранных доказательств, подтверждающих невиновность (непричастность, отсутствие в деянии состава правонарушения и проч.), как это и должно быть в состязательном процессе, а применением административных механизмов. Во-вторых, в описанных ситуациях никто не про-

димира Ивановича в части возбуждения уголовного дела»; от 13 февраля 2013 г. № 1728-6 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Ширшова Константина Владимировича и привлечение его в качестве обвиняемого»; от 19 февраля 2013 г. № 1786-6 ГД «О даче согласия на лишение неприкосновенности депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Михеева Олега Леонидовича для возбуждения уголовного дела и привлечения его в качестве обвиняемого».

⁹ Как следует из отчетных докладов председателя ВКС РФ Кузнецова В. В. к VII и VIII Всероссийскому съезду судей (URL: <http://www.ssrfr.ru/page/852/detail/> (дата обращения: 20.06.2013), URL: <http://www.ssrfr.ru/page/8832/detail/> (дата обращения: 20.06.2013)): информация о привлеченных к административной ответственности судьях отсутствует, хотя информация о случаях привлечения судей к уголовной и дисциплинарной ответственности изложена достаточно подробно.

веряет обусловленность иницируемого преследования служебной деятельностью неприкосновенного лица — оно может решить само, что преследуется безосновательно, и пресечь дальнейшее развитие событий. При этом нередки случаи явного злоупотребления служебным положением¹⁰.

Полагаем, что подобной реализацией правовых норм нарушаются основные принципы правового государства — принцип равенства всех перед законом и судом, принцип неотвратимости ответственности и наказания, а также принцип состязательности и равноправия сторон в процессе. Предъявление служебного удостоверения неприкосновенным представителем власти, привлекаемым к ответственности, является тем рубиконом, за которым заканчивается присущая демократическому судопроизводству состязательность и начинается использование для защиты императивно установленных гарантий, которые на самом деле имеют совсем другое предназначение — освободить не от доказывания своей пози-

ции, а от риска быть преследуемым и привлеченным к ответственности необоснованно.

Обобщая изложенное, можно сделать вывод, что реализация норм о неприкосновенности сегодня происходит с искажением ее первоначальных целей, допускает исключение из процесса лишения неприкосновенности специально уполномоченных профессиональных сообществ; не исключает злоупотребление неприкосновенными лицами своими гарантиями, фактически не столько защищает от необоснованного преследования, сколько освобождает от ответственности. Поэтому, обратившись к постановлению КС РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П, подчеркнем: усложненный порядок привлечения к ответственности выступает лишь в качестве процедурного механизма и способа обеспечения независимости и не означает освобождения неприкосновенных лиц от уголовной или административной ответственности. При наличии достаточных оснований неприкосновенный представитель власти за допущенные им нарушения законов может быть привлечен как к уголовной, так и к иной ответственности.

Полагаем уместным для этой цели исключение из законодательства норм об особом порядке задержания, обыска, личного досмотра неприкосновенных лиц, о невозможности составления протокола о совершенных ими административных правонарушениях. Также считаем, что способствованию этой цели послужат подробная законодательная регламентация случаев обусловленности уголовного или административного преследования осуществлением представителем власти своих полномочий и судебная процедура их установления.

Библиографический список

Депутат Максим Серебренников скрывался от гаишников, потому что «спешил к губернатору». URL: http://www.e1.ru/news/spool/news_id-399488-section_id-13.html (дата обращения: 27.12.2013).

¹⁰ См., например: Судья, сбивший человека, размахивал корочкой, но даже не поинтересовался, жив ли пешеход. URL: <http://www.rg.ru/2010/06/09/reg-volga-kama/marat.html> (дата обращения: 20.06.2013); Пьяный депутат матерился и махал депутатской корочкой в ответ на требование выйти из машины. URL: http://centralny.tula.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=67 (дата обращения: 20.06.2013); Депутат Максим Серебренников скрывался от гаишников, потому что «спешил к губернатору». URL: http://www.e1.ru/news/spool/news_id-399488-section_id-13.html (дата обращения: 27.12.2013); решение ВС РФ от 24 октября 2012 г. № АКПИ12-1231; определение Апелляционной коллегии ВС РФ от 13 декабря 2012 г. № АПЛ12-704.

Пьяный депутат матерился и махал депутатской корочкой в ответ на требование выйти из машины. URL: http://centralny.tula.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=4&did=67 (дата обращения: 20.06.2013).

Судья, сбивший человека, размахивал корочкой, но даже не поинтересовался, жив ли пешеход. URL: <http://www.rg.ru/2010/06/09/reg-volga-kama/marat.html> (дата обращения: 20.06.2013).

Следственное начало уголовного судопроизводства

ПЕЧЕГИН Денис Андреевич, и. о. старшего научного сотрудника Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: pecheginidennis@rambler.ru

После принятия Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации многие исследователи сосредоточились на изучении состязательных основ уголовного судопроизводства. Интерес ученых к анализу состязательности уголовного процесса не угасает и сегодня. Однако в отличие от состязательности следственное начало уголовного судопроизводства детально не анализировалось в отечественной науке уже более 25 лет. Несмотря на труды ряда отечественных ученых в доктрине уголовного процесса, раскрытию вопросов о понятии, сущности и формах проявления следственного начала внимание практически не уделялось. Между тем современный уголовный процесс представляет собой определенную степень сочетания состязательного и следственного начал, а односторонний подход при совершенствовании системы уголовного процесса, т. е. с явным перевесом в пользу того или иного начала, вряд ли будет плодотворным.

Цель исследования состоит в раскрытии природы следственного начала уголовного судопроизводства. Достижение поставленной цели обусловлено решением следующих задач: исторический анализ становления и развития розыскного порядка судопроизводства; выявление общих признаков, присущих всем формам розыскного порядка судопроизводства; определение следственного начала через призму сущности целей уголовно-процессуальной деятельности; отражение современного воплощения следственного начала уголовного судопроизводства в законодательстве и ведомственных актах.

Методы исследования: общетеоретические методы, метод исторического анализа, сравнительно-правовой метод.

В статье раскрыты исторические предпосылки и логика появления иного по природе, нежели состязательного, судопроизводства, дано авторское определение понятия следственного начала, доказана равноценность данного начала наряду с состязательным, обоснован тезис, что развитие уголовного судопроизводства сегодня требует комплексного подхода, учитывающего и состязательное, и следственное начала.

Ключевые слова: следственное начало, розыскной процесс, инквизиция, *ex officio*, уголовный процесс, форма процесса, модель процесса.

Investigating Core of the Criminal Proceedings

D. A. PECHEGIN, acting senior research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: pecheginidennis@rambler.ru

After the adoption of the Russian Federation Code of Criminal Procedure many scientists have concentrated on the study of adversarial elements and nature of criminal procedure. The interest of scientists to the analysis of the adversarial nature of the criminal procedure is still relevant