

МИНОБРНАУКИ РОССИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ  
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ИММУНИТЕТЫ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

Студентки 3 курса 361 группы

по направлению 40.04.01 «Юриспруденция»

юридического факультета

**Непомнящей Марины Олеговны**

Научный руководитель  
доцент, к.ю.н.

\_\_\_\_\_

подпись, дата

\_\_\_\_\_

инициалы, фамилия

Е.А. Абаева

Заведующий кафедрой  
профессор, д.ю.н.  
подпись, дата

\_\_\_\_\_

инициалы, фамилия

Г.Н. Комкова

Саратов 2023

### **Актуальность темы исследования.**

Конституция Российской Федерации декларирует ряд основополагающих принципов и приоритетов развития российского государства. Среди них важнейшую роль играет задача формирования правового демократического государства при соблюдении принципа разделения властей, укрепления суверенитета и развития института народовластия.

Несмотря на то, что длительное время государственная власть в лице Президента Российской Федерации утверждала о том, что действующая Конституция Российской Федерации не нуждается во внесении каких-либо изменений, с 2007 года уже было внесено несколько изменений и дополнений к Основному закону.

Система сдержек и противовесов, являющаяся важной и неотъемлемой частью принципа разделения властей, предусматривает создание урегулированного законом особого порядка привлечения ключевых должностных лиц государственного и муниципального секторов управления к юридической ответственности. Учитывая особый статус данных лиц, необходимость установления юридических гарантий их независимости и с целью повышения эффективности их работы, на законодательном уровне установлены и развиваются институты иммунитетов.

Иммунитеты в конституционном праве России призваны сдерживать различные ветви государственной власти от различного рода злоупотреблений при возникновении конфликтов между собой.

В последние годы, в ходе реализации антикоррупционной политики, увеличивается число случаев привлечения к различного рода ответственности (чаще – уголовной) должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, прокуроров, судей. Особый статус и миссия некоторых из таких лиц требует участия в этой процедуре представителей других ветвей государственной власти и детального изучения события, состава и причастности таких лиц к

совершению правонарушения уже на стадии возбуждения производства по делу.

При этом, конституционные иммунитеты призваны создать баланс прав и законных интересов различных ветвей власти не только в рамках антикоррупционной политики государства, так как в отношении лиц, которым предоставлены иммунитеты, в современных условиях, чаще иницируются процедуры привлечения к ответственности за многие другие виды преступлений и правонарушений.

Официальная статистика, размещенная на интернет-ресурсе «Портал правовой статистики» Генеральной прокуратуры РФ в разделе «Социальный портрет преступности», указывает на то, что в 2021 году работниками органов государственной власти совершено 2 039 преступлений, что составляет менее 1 % от общего числа совершенных преступлений за этот период. Проводимые социологические исследования и опросы граждан по вопросам, связанным с иммунитетами, показывают, что граждане РФ с каждым годом все больше одобряют проводимые антикоррупционные реформы, уровень их доверия к органам государственной власти и местного самоуправления увеличивается, имеется понимание особой роли ряда должностных лиц в государственном управлении, а также высокого уровня их ответственности.

Про иммунитет, как конституционно-правовую категорию, формально законодательство умалчивает.

В юридической науке существует проблема разграничения конституционных иммунитетов с иными законодательно закрепленными гарантиями и процедурами. В Конституции Российской Федерации закреплено только лишь несколько иммунитетов. Однако, в других нормативно-правовых актах содержатся особые гарантии и процедуры привлечения к ответственности иных лиц, по своему содержанию схожие с конституционно-правовыми иммунитетами.

Конституционный иммунитет определяется как самостоятельный институт конституционного права, содержащий совокупность норм права, закрепленных в Конституции Российской Федерации и конкретизированных в иных федеральных конституционных и федеральных законах, представляющий из себя особый вид гарантий некоторым субъектам конституционного права, который выражается в форме повышенной защищенности их особого статуса и особом порядке их привлечения к юридической, в том числе конституционно-правовой, ответственности, а именно лишения неприкосновенности, отрешения от занимаемой должности,

Помимо этого, уже долгое время в средствах массовой информации обсуждаются вопросы о необходимости ослабления института конституционных иммунитетов со ссылкой на безнаказанность представителей власти. Представляется, что наиболее целесообразным является не ослабление или исключение из законодательства отдельных иммунитетов, а более подробное и понятное для граждан Российской Федерации правовое регулирование института, исключение из законодательства противоречащих друг другу правовых норм, устранение пробелов.

Конституционно-правовые иммунитеты призваны обеспечить особый порядок привлечения к ответственности лиц, выполняющих государственные и муниципальные функции высокой важности. А установление и четкое правовое регулирование, своего рода, границы между независимостью лица, выполняющего особо важные государственные полномочия, и недопустимостью совершения им правонарушений, является актуальной проблемой динамично развивающейся российской правовой системы и политикой нашего государства.

Таким образом, актуальность исследования заключается в следующем:

- большинство научных трудов по данной теме были разработаны более десяти лет назад и во многом устарели по отношению к действующему законодательству, необходима их актуализация;

- повышение уровня ответственности отдельных должностных лиц, сопряженное с механизмом особой их защиты от необоснованного привлечения к ответственности, создают баланс, необходимый для устойчивого функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;
- в современных условиях информатизации, а также ведения информационной войны со стороны недружественных государств, институт конституционных иммунитетов играет важную роль в формировании гарантий независимости у лиц, исполняющих наиболее важную роль в ведении внутренней и внешней политики Российской Федерации;
- в законодательстве существует ряд пробелов и противоречий, которые необходимо устранить.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, которые сложились в процессе предоставления Конституцией РФ, федеральными конституционными и федеральными законами отдельным лицам, выполняющим особо важные государственные полномочия, правовых иммунитетов.

**Предметом исследования** данной магистерской являются нормативно-правовые акты, содержащие нормы конституционного, административного, уголовного, уголовно-процессуального права, регулирующие вопросы предоставления и лишения конституционных иммунитетов отдельных категорий граждан и должностных лиц, а также соответствующие материалы правоприменительной практики и статистики.

**Цель исследования** состоит в том, чтобы на основе теоретических мнений ученых-правоведов, положений юридической практики и правовых норм, выявить и защитить важные положения теории, которые определяют природу и понятие конституционно-правового иммунитета, содержание и его основные элементы, определить актуальные теоретические и практические проблемы в области реализации конституционно-правовых норм, предоставляющих иммунитет определенным лицам.

### **Задачи исследования:**

- выделить признаки конституционного иммунитета и сформулировать его понятие и содержание;
- исследовать процесс возникновения и развития института правового иммунитета в Российской Федерации, провести классификацию конституционных иммунитетов;
- изучить отдельные конституционные иммунитеты в законодательстве и правоприменительной практике зарубежных стран, выявить сходства и различия с российской системой правового регулирования института;
- проанализировать конкретные виды конституционных иммунитетов, а также проблемы их правового регулирования и правоприменительную практику;
- сформулировать выводы и положения, выносимые на защиту.

**Теоретическая основа исследования.** Степень научной разработанности темы научного исследования не слишком высока, большинство изложенных в научных трудах идей устарели. В числе научных статей российских ученых часто встречаются работы практиков, в том числе судей Конституционного Суда Российской Федерации. Конституционный иммунитет был предметом исследования в диссертации кандидата юридических наук Сопельцевой Н.С. 2003 года. Отдельные элементы конституционного иммунитета и теоретические идеи в отношении общеправового иммунитета отражены в коллективной монографии под редакцией Авакьяна С.А. «Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы», диссертации кандидата юридических наук Юшковой Ю.А. «Иммунитет как правовая категория: автореферат диссертации кандидата юридических наук».

**Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования составляют** Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон

«О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Уголовный кодекс Российской Федерации, Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации», Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», Федеральный закон «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи», Федеральный закон «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», подзаконные правовые акты.

**Методология научного исследования.** При рассмотрении и анализе понятий «конституционный иммунитет», в исследовании его правовой природы, раскрытия сущности использованы такие общенаучные методы познания, логический метод, анализ, синтез, восхождение от абстрактного к конкретному. В ходе научного исследования также использованы сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-юридический, нормативно-логический методы.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Конституционный иммунитет является исключением из принципа равенства всех перед законом и судом, но, при этом, не нарушает баланс

интересов, так как предоставляется исключительно лицам, имеющим особый статус ввиду выполнения наиболее важных для общества и государства функций, а также лицам, наименее защищенным от злоупотребления правами иных лиц.

2. Институты конституционного иммунитета и конституционного индемнитета дополняют друг друга в проблеме предоставления особого статуса отдельных должностных лиц, но отличаются друг от друга. Конституционный индемнитет включает в себя неотвественность и отдельные льготы должностным лицам (жилищные, финансовые и прочие). В свою очередь, конституционный иммунитет призван обеспечивать неприкосновенность тех же лиц, устанавливая особый процессуальный порядок их привлечения к ответственности.

3. Конституционные иммунитеты предоставляются как определенному кругу лиц, то есть лицам, выполняющим особые публичные полномочия (Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания, сенаторы Российской Федерации, судьи, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, депутаты законодательного органа субъекта Российской Федерации), так и неограниченному кругу лиц (иммунитет жилого помещения, являющегося единственным пригодным для постоянного проживания в нем гражданина Российской Федерации).

4. Сравнительный анализ законодательства зарубежных государств, в том числе Франции, показал, что целесообразно установить в Российской Федерации конституционный иммунитет Председателя Правительства Российской Федерации, а в дальнейшем рассмотреть введение института неприкосновенности федеральных министров и руководителей иных органов федеральной исполнительной власти. Предлагается дополнить статью 111 Конституции Российской Федерации частью 5 следующего содержания: «Председатель Правительства Российской Федерации обладает неприкосновенностью. Неприкосновенность Председателя Правительства

Российской Федерации включает в себя неприкосновенность личности, неприкосновенность занимаемых им жилых и служебных помещений, используемых им личных и служебных транспортных средств, принадлежащих ему документов, багажа и иного имущества, тайну переписки и иной корреспонденции (телефонных переговоров, почтовых, телеграфных, других электрических и иных принимаемых и отправляемых Председателем Правительства Российской Федерации сообщений). Решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении Председателя Правительства Российской Федерации либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия Президента Российской Федерации».

5. Регулирование конституционных иммунитетов происходит не только нормами Конституции Российской Федерации, но и федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также постановлений Конституционного Суда Российской Федерации (действующие правовое регулирование конституционного иммунитета единственного жилья гражданина установлено именно Конституционным Судом Российской Федерации). Тем самым, обширное число правовых норм, регулирующих институт конституционного иммунитета, а также высокая его значимость, говорят о его самостоятельности.

6. Срок дачи заключения Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации, который установлен в 10 дней с момента поступления соответствующего запроса от Совета Федерации Федерального Собрания, необходимо увеличить, так как такому заключению должен предшествовать глубокий анализ документации, информации и фактических обстоятельств. Предлагается изложить абзац 2 статьи 109 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в следующей редакции: «Заключение должно быть дано

Конституционным Судом Российской Федерации не позднее двадцати дней после регистрации запроса».

7. В часть 1 статьи 93 Конституции РФ внести изменение, включив такое основание отрешения Президента РФ от должности и лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение полномочий, как совершение им особо тяжкого преступления, тем самым исключив возможные споры о буквальном толковании данной нормы права. Помимо этого, из той же статьи Конституции РФ исключить фразу «государственная измена», так как данное правонарушение относится к особо тяжким преступлениям. Предлагается изложить часть 1 статьи 93 Конституции Российской Федерации в следующей редакции: «Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, а Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, лишен неприкосновенности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации, как действующего, так и прекратившего исполнение своих полномочий, признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения».

8. Из части 10 статьи 180 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания исключить положение о направлении нижней палатой парламента постановления о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в Конституционный Суд РФ для дачи заключения, так как согласно статьи 109 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статьи 169 Регламента Совета Федерации, функция направления запроса с приложением соответствующей документации (в т.ч.

решения Государственной Думы о выдвижении обвинения) возложена на Совет Федерации, а не на Государственную Думу. Предлагается изложить часть 10 статьи 180 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания в следующей редакции: «Постановление Государственной Думы о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления в пятидневный срок направляется в Совет Федерации, а также для дачи заключения – в Верховный Суд Российской Федерации»;

9. В статьях 447, 448 и 449 Уголовно-процессуального кодекса РФ актуализировать наименование сенатора Российской Федерации. В действующей редакции указанных статей сенатор именуется членом. Предлагается заменить в пункте 1 части 1 статьи 447, пункте 1 части 1, части 4 статьи 448, статье 449 слово «член» на слово «сенатор», а именно:

– изложить пункт 1 части 1 статьи 447 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы, депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления»;

– изложить пункт 1 части 1 статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «в отношении сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы - Председателем Следственного комитета Российской Федерации с согласия соответственно Совета Федерации или Государственной Думы, полученного на основании представления Генерального прокурора Российской Федерации»;

– изложить статью 449 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в следующей редакции: «Сенатор Российской Федерации, депутат Государственной Думы, судья федерального суда, мировой судья,

прокурор, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместитель и аудитор Счетной палаты Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий, задержанные по подозрению в совершении преступления в порядке, установленном статьей 91 настоящего Кодекса, за исключением случаев задержания на месте преступления, должны быть освобождены немедленно после установления их личности».

**Апробация результатов исследования.** Основные положения обсуждались на следующих научно-практических конференциях, круглых столах и конкурсах:

1. III Международная научная студенческая конференция «Современные правовые проблемы: взгляд студентов». Организатор: МЮИ ФБОУ ВО «СГЮА». Тема доклада: «Правовой иммунитет Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий»;
2. XII Международный Конституционный Форум «Стабильность и динамизм Российской Конституции» (16 – 18 декабря 2020 года, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», г. Саратов). Тема доклада: «Особенности института иммунитетов в конституционном праве зарубежных стран».
3. IX Международная научная конференция «Историческая память в теории и социокультурной практике: грани трансформаций и потенциал осмысления». Организатор: ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», г. Саратов, 23.04.2021 г. Секция «Обеспечение защиты исторической правды в политико-правовой теории и практике». Тема доклада: «Трансформация конституционного иммунитета Президента Российской Федерации»;

4. XIV Международная научно – практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России». Организатор: ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», г. Саратов, 08.04.2021 г. Секция «Конституция в политической и правовой системе России». Тема доклада: «Развитие и современное состояние иммунитета в конституционном праве России».

5. IV Международная научная студенческая конференция «Современные правовые проблемы: взгляд студентов». Организатор: МЮИ ФГБОУ ВО «СГЮА», г. Саратов, 17.12.2022 г. Тема доклада: «Иммунитет на единственное жилье гражданина».

6. Всероссийская научно-практическая конференция студентов, магистров, аспирантов «Конституция Российской Федерации – основа российского общества и государства» (2022). Организатор: кафедра конституционного и международного права Сибирского юридического университета, г. Омск, 25.04.2022 г. – 30.04.2022 г. Форма участия: заочная. Тема доклада: «Конституционный иммунитет судей».

**Структура работы** соответствует целям и задачам исследования, состоит из введения, двух глав, включающих в себя семь параграфов, заключение и список использованных источников.

#### **Основное содержание работы.**

**Глава первая** выпускной квалификационной работы посвящена понятию и общей характеристике конституционного иммунитета в Российской Федерации и зарубежных странах.

В первом параграфе «Институт конституционного иммунитета как разновидность правового иммунитета» проанализированы позиции ученых в отношении признаков конституционного иммунитета, дано определение понятию конституционный иммунитет. Также проведено разграничение неприкосновенности и неотвечественности, иммунитета и индемнитета.

Во втором параграфе «Развитие и современное состояние иммунитета в конституционном праве России» изучен процесс зарождения и развития института конституционного иммунитета в Российской Федерации, а также произведена классификация конституционных иммунитетов.

В третьем параграфе «Особенности института иммунитетов в конституционном праве зарубежных стран», изучены конституционные иммунитеты в зарубежных странах, проанализированы сходства и различия, выведено положение на защиту о целесообразности заимствования у законодательства Франции положений о конституционном иммунитете главы федерального правительства.

**Глава вторая** посвящена характеристике отдельных конституционных иммунитетов в Российской Федерации, проблемам их развития и особенностям правоприменительной практики.

В первом параграфе «Иммунитет Президента Российской Федерации» изучен институт конституционного иммунитета Президента Российской Федерации и Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий. Выведено три положения на защиту, устраняющие противоречия между правовыми нормами и актуализирующие положения действующего законодательства Российской Федерации.

Во втором параграфе «Иммунитет сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания» проведен анализ конституционных иммунитетов указанных лиц, изложена правоприменительная практика и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В третьем параграфе «Судейские иммунитеты в Российской Федерации» изучены и проанализированы правовые нормы и правоприменительная практика в отношении неприкосновенности судей в Российской Федерации. Отмечено, что данный правовой институт урегулирован законодателем достаточно и эффективно применяется на практике.

В четвертом параграфе «Иные иммунитеты в конституционном праве России» проанализированы положения о конституционных иммунитетах прокуроров, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, депутата законодательного органа субъекта Российской Федерации, а также положения о конституционном иммунитете единственного жилья гражданина Российской Федерации.

**В заключении** подведены итоги исследования, представлены выводы по основным теоретическим и практическим результатам.

По результатам исследования следует отметить, что действующее законодательство Российской Федерации содержит достаточное число правовых норм, регулирующих институт конституционных иммунитетов. При этом, некоторые из процедур лишения отдельных лиц неприкосновенности не урегулированы в достаточной степени, что порождает проблемы на этапе правоприменения. Данные проблемы, в первую очередь, должны быть устранены высшим законодательным органом власти во взаимодействии с другими ветвями власти и гражданами Российской Федерации.