

© 2018

Сергей Луценко

аналитик

(e-mail: scorp_ante@rambler.ru)

ИММУНИТЕТ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДЕЯТЕЛЯ— ПРИНЦИП СУВЕРЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Автор рассматривает особенности действий политика, с точки зрения его официальных полномочий. Политика, проводимая государственным деятелем, реализуется в государственных интересах, и поэтому он обладает иммунитетом (в том числе, со стороны международных судов), как и само государство. Иммунитет, которое налагается на публичное лицо, является иммунитетом государства. Однако, некоторые действия политика могут выходить за рамки иммунитета.

Ключевые слова: иммунитет, суверенное государство, международное право, должностное лицо, ответственность, преступление.

DOI: 10.31857/S020736760000181-8

Конституция Российской Федерации закрепляет неприкосновенность (иммунитет) членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (статья 98), а также неприкосновенность Президента Российской Федерации (статья 91) и судей (статья 122) [2].

Причем неприкосновенность (иммунитет) вышеприведенных должностных лиц не является личной привилегией, а имеет публично-правовой характер, призвана служить публичным интересам, обеспечивая повышенную охрану законом личности данных должностных лиц (государственных деятелей) в силу осуществляемых ими государственных функций, ограждая его от необоснованных преследований, способствуя беспрепятственной их деятельности, самостоятельности и независимости [9].

В свою очередь, расширительное понимание неприкосновенности искажало бы публично-правовой характер иммунитета государственного деятеля (политика) и превращало бы его в личную привилегию, приводя, с одной стороны, к неправомерному изъятию из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), а с другой - к нарушению конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации) [5].

В свою очередь, государство принимает на себя ответственность за незаконные действия должностного лица (государственного деятеля), с наличием которых закон связывает возникновение права на возмещение вреда у потерпевшего (гражданина или юридического лица) и обязанности возмещения вреда за счет соответствующей казны, включая как издание подзаконных нормативных актов, индивидуально-властных предписаний, так и фактические действия (противоправное, вредоносное поведение) либо бездействие, в частности, несовершение государствен-

ным органом или должностным лицом тех действий, от-носящихся к сфере их публично-правовых (властных) обязанностей, которые они должны были совершить в соответствии с законом [3].

Из Конституции Российской Федерации следует, что принятие решения о введении особого порядка производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц (публичных должностных лиц) и об установлении дополнительных гарантий их неприкосновенности (иммунитете) относится к исключительной компетенции федерального законодателя. Особый механизм возбуждения уголовных дел против должностных лиц направлен на достижение оптимального баланса между интересами обеспечения их неприкосновенности и неотвратимости привлечения лиц, виновных в совершении преступлений, к уголовной ответственности [4].

Конституционно-правовой принцип ответственности государства за незаконные действия (или бездействие) органов государственной власти или их должностных лиц устанавливает порядок и условия возмещения вреда, причиненного такими действиями (бездействием). При этом, исходя из необходимости максимально возможного возмещения вреда со стороны государства, необходимо учитывать особенности регулируемых общественных отношений [10].

Национальное законодательство предусматривает в отношении должностных лиц (на которых распространяется иммунитет) усложненную процедуру привлечения их к ответственности с тем, чтобы обеспечить юридически целесообразную дифференциацию процессуальных механизмов. Причем, федеральный законодатель при установлении усложненной процедуры, руководствуется критериями достаточности и соразмерности, которые позволили бы, с одной стороны, оградить должностное лицо от противоправного вмешательства в его законную деятельность, а с другой - не препятствовать реализации задач судопроизводства, включая защиту прав и законных интересов граждан и организаций, потерпевших от преступления должностного лица.

Необходимость соблюдения такого баланса предусмотрена и международно-правовыми актами. В частности, согласно пункту 2 статьи 30 Конвенции ООН против коррупции [1] каждое государство-участник принимает такие меры, какие могут потребоваться, с тем, чтобы установить или обеспечить в соответствии со своей правовой системой и конституционными принципами надлежащую сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями (территориальный принцип, в соответствии с которым обязательная сила закона распространяется на определенную территорию, независимо от гражданства лица, допустившего правонарушение), предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью в случае необходимости осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение в связи с преступлениями, признанными таковыми в соответствии с названной Конвенцией.

Иммунитет глав иностранных государств, органов государственной власти или государственного управления (законодательная, исполнительная, судебная), наделенных эффективной властью внутри своей страны и за ее пределами, от юрисдикции другого государства всегда признавался международным сообществом при условии, что действия должностных лиц не считаются международными преступлениями (иммунитет не может распространяться на соучастие в убийстве и уничтожении имущества путем использования взрывчатых веществ, ведущих к гибели людей в осуществление террористического сговора) если преступные действия могут считаться частью должностных обязанностей органа власти.

По мнению автора, существует ряд преступных действий должностного лица, на которые не распространяется защита (таргетированный иммунитет): отмывания денег, служащих сигналом о сомнительном происхождении правовых титулов (*titoli*), мошенничество с отягчающими обстоятельствами, неуплата налогов. То есть, преступления, вызывающие социально вредные явления. Данные деяния подрывают экономическое благосостояние страны и могут создать беспорядки и преступления (революции) в стране.

Другими словами, речь идет о том, что официальные действия (целеполагания) должностного лица необходимо соотносить с должностными обязанностями.

Рассмотрим особенности применения иммунитета в отношении государственного деятеля при исполнении последним своей публичной функции. Кроме того, попытаемся определить грань, за которой деятельность должностного лица не подпадает под действие иммунитета (неприкосновенности).

Как отмечает лорд Хоуп Крейхедский по делу «Государство против городского судьи-магистрата Боу Стрит и других, *ex parte* Угарте Пиночет (№ 3)» ([2000] 1 AC 147), что действия государственного деятеля необходимо оценивать с позиции, являлись ли они частными действиями или же правительственными действиями, совершенными при исполнении своих полномочий в качестве государственного деятеля. То есть, действия публичного лица совершались для собственной выгоды или удовлетворения своих интересов, либо в интересах государства. Тем самым, действия, совершенные в интересах государства, которые включали в себя деяние, являющееся уголовными, не исключают применения иммунитета.

Принцип иммунитета защищает все действия, которые публичное лицо (в том числе, глава государства) осуществил при выполнении государственных функций. Существуют только два исключения, которые признает международное право. Первое относится к уголовным деяниям, которые публичное лицо совершило при осуществлении своих полномочий, но которые в действительности были совершены для удовлетворения собственных интересов и собственной выгоды. Второе относится к действиям, запрет которых приобрел в международном праве

статус нормы *jus cogens* (норма права, отклонение от которой недопустимо, императивная норма). Например, исключается действие иммунитета, когда публичное должностное лицо несет непосредственно уголовную ответственность за собственные действия, в результате которых он создал и руководил системой террора в своей стране.

Необходимо обратить внимание на то, что категория получателей государственного иммунитета охватывает всех физических лиц, которые имеют право представлять государство во всех его проявлениях (правители и главы государств в их публичном качестве, главы правительства, министерств, послы, главы миссий, дипломатические агенты и консулы в их представительском качестве).

В деле «Прокурор против Блашкича» (1997) № 110 ILR 607 суд рассматривал особенности возложения на государственных должностных лиц персональной ответственности за противоправные деяния. Было отмечено, что данные должностные лица являются лишь инструментами государства, и их официальное действие можно отнести только к государству. К ним не могут быть применены санкции или штрафы за действия, которые не являются частными, а выполняются от имени государства. Иными словами, государственные должностные лица не могут страдать от последствий противоправных действий, которые связаны не с ними лично, а с государством, от имени которого они действуют: к ним применяется так называемый функциональный иммунитет.

Тем самым, международное право защищает внутреннюю организацию каждого суверенного государства: каждое суверенное государство имеет право определять свою внутреннюю структуру и, в частности, назначать лиц, действующих в качестве представителей государства или в качестве государственных органов. Каждое суверенное государство имеет право давать инструкции своим органам, как тем, которые работают на внутригосударственном уровне, так и тем, которые работают в сфере международных отношений, а также предусматривать санкции или другие средства правовой защиты в случае несоблюдения этих инструкций. Следствием этой исключительной власти является то, что каждое государство имеет право заявить, что действия или сделки, проведенные одним из его органов, действующим в официальном качестве, считаются осуществленными государством, чтобы отдельный орган государственной власти не мог быть привлечен к ответственности за указанные действия или сделки.

Государству, которое стремится сослаться на иммунитет для одного из своих государственных органов, надлежит уведомить власти другого заинтересованного государства. Это позволило бы суду государства, в котором проводится суд, убедиться, что оно не нарушает право на иммунитет и может, таким образом, возложить ответственность на это государство. Кроме того, государство, уведомляющее иностранный суд о том, что судебный процесс не состоится по причине иммунитета в отношении органов этого государства, берет на себя ответственность за любое рассматриваемое международное противоправное действие, со-

вершенное такими органами (решение Международного Суда по делу «Джибути против Франции» от 04.06.2008).

В 2007 году Комиссия международного права по иммунитету государственных должностных лиц от иностранной уголовной юрисдикции решила включить в программу своей работы тему «Иммунитет государственных должностных лиц от иностранной уголовной юрисдикции» и назначила Р. Колодкина в качестве специального докладчика. Р. Колодкин представил три доклада, в которых он определил границы, связанные с предоставлением иммунитета государственным должностным лицам от иностранной уголовной юрисдикции, а также рассмотрел процессуальные вопросы, касающиеся данного типа иммунитета.

Было отмечено, что, если дело касается высокопоставленных должностных лиц, иных должностных лиц или действий, совершенных бывшими должностными лицами, когда они состояли на службе, исполняли обязанности в официальном качестве, то следует доказывать особенности применения иммунитета. Поскольку иммунитет основан на общем международном праве, его отсутствие может быть подтверждено и наличием особой нормы.

Утверждение, что иммунитет не распространяется на такие действия (когда должностное лицо выполняло публичную функцию), делает саму идею иммунитета бессмысленной. Вопрос осуществления уголовной юрисдикции в отношении любого должностного лица, включая иностранное должностное лицо, возникает только когда существуют подозрения относительно того, что его поведение является незаконным и, более того, уголовно наказуемым. В данном случае, необходим иммунитет от иностранной уголовной юрисдикции.

Тяжкие преступления по международному праву не могут рассматриваться как действия, совершенные в официальном качестве, и поэтому иммунитет в таких случаях не защищает от иностранной уголовной юрисдикции.

Действия любого государственного органа необходимо рассматривать как действие данного государства в соответствии с международным правом, независимо от того, осуществляет ли орган законодательную, исполнительную, судебную или какую-либо иную функцию, независимо от положения, которое он занимает в государственной системе.

Иммунитет должностного лица иностранного государства от юрисдикции другого государства, который вытекает из принципа суверенного равенства государств, регулируется нормами обычного международного права; этот принцип был подтвержден Международным судом ООН в Постановлении от 14.02.2002 по делу «Демократическая Республика Конго против Бельгии».

В международном праве всегда признавался тот факт, что должностное лицо пользуется иммунитетом, который защищает его от судебного преследования, до окончания срока его полномочий; это включает также судебное преследование в отношении их частного поведения.

Отдельно необходимо обратить внимание на нарушение должностными лицами нормы международного права *jus cogens* (императивной нормы).

В отличие от действий частного лица (когда лицо не осуществляет публичные функции) которые не подпадают в сферу действия иммунитета должностных лиц, нарушения императивных норм вполне могут совершаться под прикрытием закона и в этом смысле представлять собой действия, совершенные должностным лицом в ходе исполнения должностных обязанностей, возложенных на него государством.

В международном праве общепринято, что нарушения императивных норм не являются законными официальными действиями, поэтому на них не распространяется иммунитет иностранных должностных лиц, но при этом признается, что иммунитет публичного должностного лица, основанный на публичном статусе, носит абсолютный характер и применяется даже в отношении исков о нарушении императивных норм.

Другими словами, должностные лица не имеют права на иммунитет в связи с нарушениями норм *jus cogens*, даже если действия совершались обвиняемым, когда он находился в официальном качестве.

Европейский Суд в своих решениях разъяснял, что государственный иммунитет является одной из концепций международного права, развившейся из принципа *par in parem non habet imperium* (равный над равным власти не имеет), на основании которого одно государство не может подпадать под юрисдикцию другого государства. Предоставление суверенного иммунитета государству в отношении гражданских дел преследует законную цель, заключающуюся в соответствии принципам международного права, чтобы поддерживать уважительные и добрые отношения между государствами на основании уважения суверенитета другого государства [6; 7; 8].

Иммунитет, который применяется в отношении публичного лица является иммунитетом государства. То есть, иммунитет, предоставляемый государству, следует толковать как предоставление должностным лицам конкретного государства защиты по тому же основанию, которое защищает само государство.

Однако, необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Существует концепция «официального действия» с точки зрения ее сферы действия и ее отношения к международной ответственности государств. Согласно этой концепции любое действие, которое имело место или предположительно имело место, совершенное «официальным» лицом, должно рассматриваться как официальное деяние, в отношении которого применяется иммунитет.

Автор предлагает рассматривать ограничительно определение «официального действия» (таргетированный иммунитет), исключаящее деяние, которое может, например, составлять международное преступление (отмывание денег, мошенничество, неуплата налогов).

Позиция автора подтверждается рядом дел в отношении ограничения иммунитета в отношении должностных лиц, которые совершили преступления и действия которых не подпадают под официальные.

В деле «Чуидьян против Филиппинского национального банка и Даа» (*Chuidian v. Philippine National Bank and Daza*) (1990) (912 F.2d 1095), суд отметил, что законодательство об иммунитетах иностранных государств не будет защищать должностное лицо, которое действует вне рамок своих полномочий.

В другом деле Бутерсе (*Bouterse*) участник процесса Бутерсе (*Bouterse*) настаивал на иммунитете от уголовного преследования на том основании, что предполагаемые попытки применялись в то время, когда он был главой государства в Суринаме (*Suriname*). 20 ноября 2000 г. Апелляционный суд г. Амстердама отказал в предоставлении иммунитета, обосновав это тем, что совершение особо тяжких преступлений, которые имели место в настоящем деле, не могло рассматриваться как одна из должностных обязанностей главы государства.

В решении «Самантар против Юсуфа» (*Samanter v. Yousuf*) (2010) (130 S. Ct. 2278) касавшемся сферы действия иммунитетов общего права, Апелляционный суд отказался предоставить иммунитет государственным должностным лицам на том основании, что нарушения не являлись официальными действиями.

На своей сессии в 2009 году в г. Неаполе Институт международного права принял Резолюцию об иммунитете от юрисдикции государств и государственных должностных лиц в случаях, касающихся международных преступлений [6]. Данная резолюция призывает государства рассмотреть вопрос об отмене иммунитета в случаях, когда их уполномоченные лица предположительно совершают международные преступления.

При определенных обстоятельствах должностные лица также могут нести персональную ответственность за противоправные деяния, которые влекут государственную ответственность, и данная личная ответственность существует наряду с ответственностью государства за те же деяния. В частности, тяжкие преступления, считающиеся таковыми согласно международному праву, не могли рассматриваться как действия, совершенные в официальном качестве и не подпадают под действие иммунитета. В свою очередь, механизм иммунитета не действует, если в отношении публичного должностного лица существуют обоснованные подозрения в незаконности его поведения.

Императивные нормы международного права, которые запрещают и делают уголовно наказуемыми определенные действия, имеют приоритет над нормой, касающейся иммунитета, и делают иммунитет недействительным применительно к преступлениям такого рода. Тем самым, нормы обычного международного права допускают исключение из иммунитета в случае, когда публичное лицо совершило тяжкое преступление, предусмотренное международным правом. Необходимы эволюционные сдвиги в международном праве в направлении отмены абсолют-

ного иммунитета (создание определенных ограничений) в тех случаях, когда преступления, вменяемые в вину главе иностранного государства, являются особенно серьезными, как, например, террористические акты, приводящие к гибели людей (в том числе, международные преступления, противоречащими общественному сознанию). Тем более, что в Резолюции Института международного права 2009 года имеется посыл к государствам в отношении отмены иммунитета в случаях, когда международные преступления предположительно совершались уполномоченными лицами государств. Кроме того, в международном праве существует потребность в особой категории иммунитета с элементом таргетирования, который бы не только заставлял реагировать власти государства на действия должностного лица, но и предупреждал бы их (выявление происхождения капиталов), с целью недопущения социальных потрясений (революций, террора) в будущем.

Литература

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
3. Определение Конституционного Суда РФ от 04.06.2009 № 1005-О-О // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
4. Определение Конституционного Суда РФ от 19.05.2009 № 843-О-О // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
5. Определение Конституционного Суда РФ от 15.05.2007 № 371-О-П // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
6. Постановления Европейского Суда по правам человека от 14.01.2014 по делу «Джонс и другие против Соединенного Королевства» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
7. Постановления Европейского Суда по правам человека от 29.06.2011 по делу «Сабех Эль-Лейл против Франции» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
8. Постановления Европейского Суда по правам человека от 23.03.2010 по делу «Цудак против Литвы» // Доступ из СПС «Консультант Плюс».
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.02.1996 № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 2.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.01.1993 № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 1993. № 2-3.