

УДК 342.92+351.811

Ю.П. Шевченко, И.А. Косицин
Yu. Shevchenko, I. Kositsin

ПОЛИЦЕЙСКИЕ МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ В ОТНОШЕНИИ ЛИЦ, ОБЛАДАЮЩИХ ИММУНИТЕТОМ

В статье рассматривается особенность применения полицейских мер принуждения в сфере безопасности дорожного движения в отношении лиц, обладающих правовым иммунитетом. Подвергается критике законодательное предоставление правовых иммунитетов категориям лиц, не предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Ключевые слова: полицейская деятельность, правовой иммунитет, безопасность дорожного движения, меры принуждения.

POLICE MEASURES APPLIED IN ROAD SAFETY FOR PERSONS HAVING EXEMPTIONS

The article discusses the features of using the police measures in road safety for persons having legal exemptions. Giving legal exemptions to some categories of people which are not covered by the Constitution of the Russian Federation is criticized.

Keywords: policing, legal exemptions, road safety, compulsion measures.

Современное изучение отдельных аспектов безопасности дорожного движения невозможно представить без анализа научных трудов виднейшего ученого-административиста России генерал-майора милиции в отставке доктора юридических наук, профессора Владимира Ивановича Майорова, чей 60-летний юбилей стал замечательным поводом для очередной научной попытки осмысления одной из центральных тем в его творчестве – безопасности дорожного движения [1, с. 326; 3].

Иммунитет – исключительное право не подчиняться некоторым общим законам, предоставленное лицам, занимающим особое положение в государстве [4]. Иммунитеты действуют на основании законодательства в отношении мер непосредственного принуждения, применяемых полицейскими органами государства, таких как доставление, административное задержание, уголовно-процессуальное задержание и иные виды задержания, предусмотренные ст. 14 Федерального закона «О полиции», досмотры, изъятия вещей и документов и т. п. Некоторые основные иммунитеты базируются на конституционных положениях, которые сформулированы в самом общем виде, например: «Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью» (ст. 91), «Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью» (ст. 98), «Судьи неприкосновенны» (ст. 122). Более детально иммунитет названных лиц сформулирован в соответствующих федеральных законах. Иммунитет иных лиц не предусмотрен Конституцией Российской Федерации, однако урегулирован федеральными законами,

что, на наш взгляд, нарушает конституционный принцип равенства всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ).

Правовой иммунитет применяется в отношении следующих категорий лиц: судьи, депутаты представительных органов власти, прокуроры, члены избирательных комиссий, дипломаты (консулы), Уполномоченный по правам человека, Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий. В отношении некоторых категорий государственных служащих используется особый порядок применения мер принуждения (например, задержание военнослужащих, привлечение их к административной ответственности). В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» в связи с жалобой граждан Р.И. Мухаметшина и В.А. Барабаша» иммунитеты справедливо названы некоторым исключением из принципа равенства всех перед законом и судом.

Наличие иммунитетов указанных лиц связано с занимаемыми ими государственными должностями, должностями государственной службы России либо их дипломатическим статусом. Содержание иммунитетов для многих категорий лиц существенно различается в законах, но все же характеризуется одним ключевым понятием – «неприкосновенность». Естественно, неприкосновенность основывается на Конституции Российской Федерации и не является полной неприкасаемостью. Более того, она являлась предметом

обсуждения и вынесения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых основной является следующая мысль: неприкосновенность связана с поступками (проступками), сопряженными с исполнением служебных (судейских) обязанностей.

Правовые иммунитеты в первую очередь связаны с ограничениями на задержание соответствующих лиц и привлечение их к определенным видам ответственности. Некоторые статусы обусловлены неприкосновенностью имущества, помещений и транспорта, ограничениями на осуществление оперативно-разыскных мероприятий.

В соответствии со ст. 16 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» иммунитет судей, мировых судей (народных, присяжных и арбитражных заседателей в период осуществления ими правосудия) распространяется:

на задержание без уточнения юридического характера данной меры, допускающее в некотором роде задержание и принудительное доставление при невозможности установления личности в момент задержания;

привлечение к уголовной ответственности и заключение под стражу;

привлечение к административной ответственности;

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 судьей сообщений);

осуществление личного досмотра;

совершение оперативно-разыскных мероприятий в отношении судей.

Иммунитет прокуроров в соответствии со ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» распространяется:

на любую проверку сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором, которую должен осуществлять Следственный комитет Российской Федерации (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления);

возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор застигнут при совершении преступления), что является исключительной компетенцией Следственного комитета Российской Федерации;

задержание, привод, личный досмотр прокурора;

досмотр их вещей и используемого ими транспорта.

Статьи 24, 29, 38 Венской конвенции о дипломатических сношениях устанавливают, что дипломатическим (консульским) иммунитетом обладают дипломатические и консульские курьеры, дипломатические агенты и консульские должностные лица. Такой иммунитет может распространяться и на членов их семей в той мере, в какой это допускает государство пребывания:

личная неприкосновенность – не подлежат аресту и задержанию в какой-либо форме;

не подлежат предварительному заключению иначе как на основании решений компетентных судебных властей, не могут быть заключены в тюрьму и не подлежат никаким формам ограничения личной свободы иначе как во исполнение судебных решений, вступивших в законную силу (для консульских должностных лиц);

иммунитет от юрисдикции и неприкосновенность в отношении официальных действий (для дипломатических должностных лиц).

Правовым иммунитетом обладают лица, являющиеся депутатами представительных органов власти. Например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы в соответствии со 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» без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации не могут быть:

привлечены к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке;

задержаны, арестованы, подвергнуты обыску (кроме случаев задержания на месте преступления) или допросу;

подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Неприкосновенность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы распространяется на занимаемые ими жилые и служебные помещения, используемые ими личные и служебные транспортные средства, средства связи, принадлежащие им документы и багаж, на их переписку.

Аналогичный иммунитет имеют иные категории депутатов представительных органов власти.

Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном

по правам человека в Российской Федерации» установил, что Уполномоченный по правам человека не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к уголовной или административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску, за исключением случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилое и служебное помещение, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, а также на принадлежащие ему документы (ст. 12.).

Как видно, иммунитеты сформулированы отнюдь не единообразно. В них не отражена вся гамма мер государственного принуждения, применяемая к гражданам. Такая недоказанность приводит правоприменителей в некоторое замешательство, поскольку сотрудник полицейского органа обязан пресекать, то есть физически вмешиваться в противоправную ситуацию, а наличие невнятного и не до конца понятого иммунитета у предполагаемого правонарушителя не позволяет ему действовать решительно и последовательно.

Многолетний личный опыт общения с правоохранителями – практическими сотрудниками различных правоохранительных органов показывает, что при контакте с правонарушителями, обладающими иммунитетом, они действуют вовсе не по закону, а «по ситуации». Сотрудника в таком случае одолевают противоречивые чувства – от профессионального стремления пресечь нарушение и задержать виновного до нежелания усугублять конфликт и даже страха будущих последствий. Существуют реальные опасения, подтвержденные практикой, что лицо, к которому применялись меры полицейского принуждения, на следующий день, используя свои властные рычаги, попытается предпринять ответные контрмеры по обвинению сотрудника полиции в превышении власти, злоупотреблении властью и тому подобных нарушениях.

Закономерны вопросы: должны ли должностные лица полицейского органа принимать меры государственного принуждения к лицам, обладающим иммунитетом, и какие именно? Каковы пределы применения подобных мер? Как следует фиксировать действия таких нарушителей? Эти вопросы, на наш взгляд, до настоящего времени не нашли ни теоретического, ни практического решения.

Нормы, регламентирующие деятельность конкретного полицейского органа, не устанавливают алгоритм действий по отношению к лицам, обладающим статусом неприкосновенности. Федеральный закон «О полиции» лишь иногда, как бы мимоходом, говорит об особенностях задержания военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, «подозреваемых в совершении преступления, – до передачи их военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командирам воинских частей или военным комиссарам».

Особо оговорены некоторые иммунитеты в отношении участников дорожного движения в Административном регламенте Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденном приказом МВД России от 2 марта 2009 г. № 185. Он предписывает в случае выявления сотрудником полиции достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, совершенного лицом, предъявившим документы, подтверждающие выполнение им определенных государственных функций (депутата, судьи, прокурора и иного лица), к указанному лицу, согласно ст. 1.4 КоАП РФ, применять меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и осуществлять привлечение к административной ответственности в соответствии с особыми условиями, установленными Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (п. 227).

Законодательство, формулирующее иммунитеты для разных категорий лиц, как правило, исключает их задержание административного или уголовно-процессуального характера и иные виды ограничения личной свободы. Если воспринимать их буквально по тексту и смыслу закона, к задержаниям не относится: доставление, отстранение от управления транспортным средством, привод (ст. 27.2, 27.12, 27.15 КоАП РФ и п. 1 ч. 1 ст. 111 УПК РФ), поскольку это юридически самостоятельные меры процессуального обеспечения.

Лишь международно-правовые акты, мудро обтеская национальную терминологическую казуистику, запретили арест или задержание «в какой бы то ни было форме» для лиц, обладающих дипломатическим (консульским) иммунитетом, подразумевая все виды ограничения личной свободы, как бы они ни назывались в национальных

нормативных правовых актах (ст. 24, 29, 38 Венской конвенции о дипломатических сношениях). Полагаем, что отечественные законы должны придерживаться единой терминологии при обозначении юридически значимых явлений. Недаром национальные нормативные правовые акты продублировали такие иммунитеты в виде ограничений принудительных действий различных органов, применяющих полицейское принуждение.

Следовательно, при установлении личности нарушителя и подтверждении обладания им иммунитетом факт нарушения необходимо зафиксировать в установленном порядке. В большинстве случаев такой порядок сопряжен с составлением протокола об административном правонарушении. А отдельные нарушения обусловлены необходимостью медицинского освидетельствования – при управлении транспортным средством в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ), появление в общественном месте в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 20.21 КоАП РФ), и некоторые другие.

Несмотря на то, что отказаться от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения может любое лицо, привлекаемое к юридической ответственности, административную ответственность за такой отказ понесет лишь лицо, задержанное при управлении транспортным средством. Для остальных правонарушений ситуация, на наш взгляд, представляет собой юридический тупик, не позволяющий установить факт опьянения, а следовательно, и привлечь к ответственности либо установить обстоятельство, отягчающее административную ответственность.

При невозможности составления протокола на месте лица, заподозренного в совершении правонарушения, подлежит доставлению в служебное помещение. Основаниями такого доставления могут служить сомнения в установлении личности либо статусе. Иммунитет от такого доставления, на наш взгляд, может быть только дипломатическим (консульским), поскольку иные иммунитеты говорят только о задержаниях.

Законодательные формулировки содержания иммунитетов, запрещающие задерживать их носителей за правонарушения, а также проводить сотрудникам полицейских органов проверочные действия, сразу же делают оговорку, что это не распространяется на случаи задержания на месте преступления. Совершенно не ясно, распространяется ли эта оговорка на случаи, когда лицо

застигнуто на месте совершения административного правонарушения (а ведь такие ситуации представляются наиболее частыми в полицейской право-применительной деятельности). Кроме того, в момент подобного задержания порой трудно или даже невозможно точно квалифицировать правонарушение как конкретное уголовное или административное. Видимые, внешние признаки иногда не позволяют с уверенностью сделать это.

Неприкосновенность имущества лиц, обладающих иммунитетом, также не имеет однозначного толкования. Даже в законодательстве (явно связанном с появлением международной террористической опасности) появились формулировки типа: «личный досмотр судьи не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом в целях обеспечения безопасности других людей». Имеется в виду, что, например, предполетный досмотр судьи в аэропорту не ограничен никакими условиями, поскольку он охватывается данной ситуацией.

К таким досмотрам мы относим и аналогичные виды проверок, когда лицо, обладающее иммунитетом, подвергается досмотру без установления личности досматриваемого, и таких досмотров становится все больше. Это частные ограничения для посещения приватных объектов – типа face control, dress code – видимо, иммунитеты здесь не действуют.

Представляется, что вопрос соблюдения прав человека в условиях противодействия терроризму должен быть несколько скорректирован, хотя кто-то может расценить это как победу идеологии терроризма.

При обнаружении у лица, обладающего иммунитетом, предметов и вещей, запрещенных или ограниченных законодательством в свободном обороте, должностное лицо полиции вправе его изъять, поскольку иммунитетные ограничения, связанные с досмотром, здесь недостаточны. Досмотр и изъятие юридически разные действия. Они могут быть взаимосвязаны, но могут быть и самостоятельными. Более или менее явно иммунитет от изъятия вещей и предметов выражен в законе «О статусе судей в Российской Федерации» (ст. 16), а в законе «О прокуратуре Российской Федерации» (ст. 42) он как-то не просматривается.

И, наконец, никакой иммунитет не предотвратит отстранение носителя иммунитета, находящегося (даже по внешним признакам) в состоянии опьянения, от управления транспортным средством и, соответственно, задержание транспортного средства, так как это самостоятельные и весьма специфичные меры административно-

процессуального обеспечения (ст. 27.12 и 27.13 КоАП РФ), которые «могут применяться до возбуждения дела об административном правонарушении» [2, с. 46]. По существу, отстранение от управления транспортным средством является мерой пресечения правонарушения, которую полиция осуществлять обязана. В конце концов, неотстранение такого водителя от управления транспортным средством представляет угрозу общественной безопасности и опасно как для самого водителя, так и для окружающих.

Что же происходит на практике? Сотрудники полиции, и в частности ГИБДД, практически никогда не применяют указанных мер принуждения к лицам, обладающим иммунитетом, даже если имеют на это полное право, или иммунитет лица под сомнением. Некоторое оформление факта нарушения (в виде простого рапорта) имеется лишь в случаях, когда в процессе применения мер принуждения – пресечения правонарушения конфликт зашел слишком далеко, принимает агрессивные формы, в том числе сопровождается различными угрозами. Статус неприкосновенности нарушителя не позволяет сотруднику полиции собрать необходимые доказательства его вины, что делает его уязвимым на следующий день, когда сотрудника начинают обвинять в необоснованных мерах, примененных к нарушителю, обладающему иммунитетом. Протокол не составлен, факт опьянения не доказан, необходимые досмотр и изъятие вещей не произведены и т. п. На наш взгляд, положения законов

не препятствуют составлению протокола об административном правонарушении, так как именно в нем достоверно и юридически выверенно фиксируются все существенные обстоятельства, доказывающие факт нарушения, а в случае подтверждения иммунитета решение по такому протоколу должно выноситься в виде прекращения производства по делу в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 29.9 КоАП РФ. Законодательно можно предписать, что при составлении материала о таком нарушении его (или копию) следует передавать по месту службы (работы) лица, обладающего иммунитетом.

Тема данной статьи проникает в деликатную сферу межведомственных отношений. Непринятие никаких мер к лицам, обладающим иммунитетами, приводит либо к полному игнорированию серьезных правонарушений с их стороны, либо даже к затяжным конфликтам между различными государственными учреждениями. При этом одно ведомство сетует на полицейский произвол, другое – на полную беззащитность и даже некую запуганность полиции перед чванливыми и властными нарушителями.

Лиц, обладающих иммунитетами, становится все больше, и они также совершают различные нарушения. На наш взгляд, следует четко установить подробный алгоритм действий должностного лица полиции по таким правонарушениям, а правовые иммунитеты различных категорий должностных лиц предусмотреть в одном федеральном конституционном законе.

Примечания

1. Майоров В. И. Административно-правовые проблемы управления обеспечением безопасности дорожного движения : дис ... д-ра юрид. наук. – Екатеринбург, 1997.
2. Майоров В. И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административно-правового принуждения // Полицейское право. – 2005. – № 2. – С. 45–47.
3. Майоров В. И. Организационные и правовые основы межотраслевого управления обеспечением безопасности дорожного движения (в регионах) : дис ... канд. юрид. наук. – М., 1994.
4. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. – М. : ИНФРА-М, 2006.

ШЕВЧЕНКО Юрий Павлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Омская юридическая академия. E-mail: chief3.56@mail.ru

КОСИЦИН Игорь Алексеевич, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права, Омская юридическая академия. E-mail: kositin.ia@omua.ru.

SHEVCHENKO Yuri, Candidate of Law, Associate Professor, Chair of Administrative and Financial Law, Omsk Law Academy. E-mail: chief3.56@mail.ru

KOSITSIN Igor, Candidate of Law, Associate Professor, Chair of Administrative and Financial Law, Omsk Law Academy. E-mail: kositin.ia@omua.ru.