

УДК 342.511

НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАВОВАЯ ПРОЦЕДУРА (*DUE PROCESS*)  
ПРИ ИМПИЧМЕНТЕ ПРЕЗИДЕНТА БРАЗИЛИИ

Рикарду Перлинжейру

Федеральный университет Флуминенсе Нитерой (Рио-де-Жанейро)

Поступила в редакцию 10 сентября 2018 г.

**Аннотация:** рассматриваются основания применения процессуального аспекта надлежащей правовой процедуры к институту импичмента в принципе, обосновывается, что степень доверия судебной власти к мнению Сената должна зависеть от того, насколько Сенат следует требованиям надлежащей правовой процедуры при исполнении своей судебной функции. Рассматриваются отдельные процедурные гарантии, которые должны соблюдаться при объявлении импичмента в конституционной системе, чтобы отсутствовали основания судебного пересмотра таких решений.

**Ключевые слова:** импичмент, надлежащая правовая процедура, Американская конвенция о правах человека.

**Abstract:** considered the reasons for applying the procedural aspect of due process to the institution of impeachment, argued that the degree of confidence of the judiciary in the opinion of the Senate should depend of the Senate complies with the requirements of due process in the execution of judicial function. Considered separate procedural guarantees that must be respected when impeachment is declared in the constitutional system so that there are no grounds for judicial review of such decisions.

**Key words:** impeachment, due process, American Convention on Human Rights.

ПРИМЕНИМОСТЬ ПРИНЦИПА НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАВОВОЙ  
ПРОЦЕДУРЫ К ИМПИЧМЕНТУ

Надлежащая правовая процедура в Латинской Америке

Для создания исторической перспективы необходимо упомянуть, что «надлежащая правовая процедура» имеет корни в системе общего права Англии<sup>1</sup> и США<sup>2</sup>. Необходимо также отметить, что под влиянием кон-

---

<sup>1</sup> Примерами законов, появившихся в английском общем праве, являются: Великая хартия вольностей (*Magna Carta*) 1215 г.; Статут о свободном субъекте (*Liberty of Subject Act*) 1354 г. // 28 Edward 3; Акт о соблюдении надлежащей правовой процедуры (*Observance of Due Process of Law Act*) 1368 г. // 42 Edward 3.

<sup>2</sup> См.: Перлинжейру Р. Историческая перспектива административной юстиции в Латинской Америке : борьба континентально-правовой традиции и влия-

ституционного права США<sup>3</sup> принцип надлежащей правовой процедуры был формально закреплен в конституциях многих латиноамериканских стран. Таким образом, надлежащая правовая процедура является неотъемлемым условием реализации государственными административными органами функции рассмотрения и разрешения споров, когда их решение потенциально может ограничить гражданские свободы<sup>4</sup>.

### Надлежащая правовая процедура при импичменте в Бразилии

Согласно бразильскому праву бессрочное отстранение от должности президента республики на основании так называемого «политического преступления» (*crime de responsabilidade*)<sup>5</sup> подразумевает лишение индивидуального права (отстранение от должности и дисквалификация: запрет занимать другие аналогичные государственные должности). Поэтому, в соответствии с пунктами XXXV, LIV и LV ст. 5 Конституции Бразилии 1988 г., импичменту должно предшествовать справедливое разбирательство дела (*fair hearing*). С этим была согласна и сторона защиты, и сторона обвинения в деле об импичменте Президенту Дилме Русеф<sup>6</sup>; этот момент отражен и в постановлении Федерального верховного суда Бразилии<sup>7</sup>.

### Может ли Сенат осуществлять квазисудебные полномочия?

Спорные процессуальные моменты в импичменте касаются того, в какой степени требуется соблюдение надлежащей правовой процедуры при рассмотрении дела Федеральным сенатом и условий, при которых несоблюдение гарантий надлежащей правовой процедуры может послужить основанием для судебного пересмотра решения.

Другими словами, необходимо ответить на следующие вопросы: должны ли соблюдаться гарантии надлежащей правовой процедуры, обязательные для судебного процесса, при рассмотрении дела Сенатом? Подлежит ли решение Сената об импичменте судебному контролю?

ния США // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 3(1). С. 22–26. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2606973](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2606973)

<sup>3</sup> Решения Верховного суда США: от 19 февраля 1856 г. по делу *Murray's Lessee v. Hoboken Land & Improvement Co.* // 59 U.S. 272. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/59/272/case.html>; от 23 марта 1970 г. по делу *Goldberg v. Kelly* // 397 U.S. 254. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/397/254/case.html>

<sup>4</sup> См.: Перлинжэйру Р. Историческая перспектива... С. 22–31.

<sup>5</sup> Политические преступления (*crime de responsabilidade*) упоминаются в ст. 85 Федеральной конституции Бразилии. Закон № 1.079 от 10 апреля 1950 г. определяет их как «любое деяние, совершенное президентом Республики, которое нарушает Федеральную конституцию».

<sup>6</sup> Обвинение (*denúncia*) Федерального сената Бразилии № 1/2016 от 6 сентября 2016 г.

<sup>7</sup> Постановление Федерального верховного суда Бразилии от 8 декабря 2015 г. по запросу о наличии нарушения фундаментального принципа права (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF*) № 378.

## Независимое и беспристрастное разбирательство дела как фундаментальное право человека

На основании прецедентного права Межамериканского суда по правам человека (МАСПЧ) можно сказать, что каждый человек имеет фундаментальное право на справедливое разбирательство его дела, но необязательно в обычном суде<sup>8</sup>. Хотя традиционно считается, что суды – это та ветвь власти, назначение которой – рассмотрение и разрешение споров<sup>9</sup>, Американская конвенция о правах человека (АКПЧ) разрешает исполнять эту функцию также законодательной и исполнительной ветвям власти. Но в любой ветви власти делать это должен компетентный, независимый и беспристрастный орган, чья компетенция установлена законом и который обеспечивает соблюдение иных процессуальных и материальных гарантий надлежащей правовой процедуры<sup>10</sup>. Аналогичный прецедент был установлен Верховным судом США в деле *Crowell v. Benson*: «штат может делегировать принадлежащие ему полномочия [по рассмотрению административных споров] таким образом, как он считает нужным, но при условии, что соблюдаются существенные требования надлежащей правовой процедуры и не превышаются полномочия штатов, ограниченные Федеральной конституцией»<sup>11</sup>.

В модели административной юстиции Бразилии и других стран Латинской Америки пересмотром решений административных органов занимается в первую очередь судебная власть<sup>12</sup>. В других моделях ответственными за такой пересмотр могут быть внесудебные органы, например, как в Уругвае и Мексике<sup>13</sup>, или эти полномочия могут быть разделены между исполнительной и судебной властью, как это было в Гондурасе в период действия Конституции 1965 г.<sup>14</sup>

Все указанные латиноамериканские модели реализуют принцип верховенства права посредством гарантий рассмотрения административных

<sup>8</sup> Пункт 71 решения Межамериканского суда по правам человека от 31 января 2001 г. по делу «Конституционный суд против Перу» (*Case of the Constitutional Court v. Peru* – решение по существу, возмещение убытков, распределение расходов) // Serie C № 71. URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_71\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf)

<sup>9</sup> Автор использует термин «рассмотрение административных споров» как синоним английского выражения «administrative adjudication», французского выражения «jurisdiction administrative», немецкого «Verwaltungsgerichtsbarkeit», итальянского «giurisdizione amministrativa» и испанского «jurisdicción administrativa».

<sup>10</sup> Пункт 108 решения Межамериканского суда по правам человека от 23 ноября 2010 г. по делу «Велес Лоор против Панамы» (*Vélez Loor vs. Panama* – предварительные возражения, решение по существу, возмещение убытков, распределение расходов) // Serie C № 218. URL: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_218\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf)

<sup>11</sup> Пункт 9 решения Верховного суда США от 23 февраля 1932 г. по делу *Crowell v. Benson* // 285 U.S. 22, 57.

<sup>12</sup> См.: *Перлинзгейру Р.* Историческая перспектива... С. 18–21.

<sup>13</sup> См.: Там же. С. 17–18.

<sup>14</sup> См.: Там же. С. 16–17.

споров в соответствии со ст. 8 («Право на справедливое судебное разбирательство») и ст. 25 («Эффективная судебная защита») АКПЧ<sup>15</sup>.

### **Связь между полаганием судов на результаты рассмотрения споров административными органами и их квазисудебной природой**

Хотя полномочия административных органов большей частью чисто исполнительные, эти органы также осуществляют разнообразную деятельность по рассмотрению и разрешению споров, которая может быть разделена на квазисудебные слушания дел с подобием судебного процесса и рутинное рассмотрение споров. Степень, в которой суды полагаются на решения административных органов по рассмотренным ими спорам (и которая установлена Конституцией), должна быть прямо пропорциональна степени, в которой эти решения были приняты в ходе квазисудебного процесса. Чем больше от судов требуется доверять административным решениям, тем важнее, чтобы в административном процессе обеспечивались гарантии, свойственные судебному процессу.

Например, в Бразилии у административных органов нет должной степени независимости, чтобы гарантировать соблюдение надлежащей правовой процедуры. В результате в бразильской модели разрешения административных споров решения этих органов могут быть обжалованы в суд, который в соответствии с п. XXXV ст. 5 Конституции Бразилии (право на эффективную судебную защиту) может пересмотреть их как по вопросам права, так и по вопросам факта.

Аналогичный подход можно найти в прецедентном праве Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ):

83. ... тот факт, что полномочиями по разрешению дела обладают профессиональные дисциплинарные органы, сам по себе не нарушает Конвенцию. Тем не менее при таких обстоятельствах Конвенция призывает к использованию хотя бы одной из следующих двух систем: профессиональные дисциплинарные органы сами соответствуют требованиям этой статьи либо они ей не соответствуют, но их решения подлежат последующему пересмотру «судебным органом, обладающим полной юрисдикцией», где предоставляются гарантии пункта 1 статьи 6 (см. *Альберт и Ле Комт против Бельгии (Albert and Le Compte v. Belgium)*, пункт 29; *Готран и другие против Франции (Gautrin and Others v. France)*, пункт 57).

84. ...Суд постоянно подчеркивал, что в соответствии с пунктом 1 статьи 6 необходимо, чтобы решения административных органов, которые сами по себе не удовлетворяют требованиям этой статьи, были предметом последующего контроля «судебным органом, обладающим полной юрисдикцией» (см. *Ортенберг против Австрии (Ortenberg v. Austria)*, пункт 31)<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Пункт 10 решения Межамериканского суда по правам человека от 23 ноября 2010 г. по делу «Велес Лоор против Панамы».

<sup>16</sup> Руководство по статье 6 Конвенции. Право на справедливое судебное разбирательство (гражданско-правовой аспект) / European Court of Human Rights

Рассуждая об этом, МАСПЧ утверждает, что, когда административный орган осуществляет чисто правоприменительные функции, он обязан следовать ст. 8 и 25 АКПЧ только в той степени, в какой это необходимо для обеспечения того, что его решение не будет произвольным, и не обязан обеспечивать те же процессуальные гарантии, что и судебные органы<sup>17</sup>. В обратном случае функции судебной власти и административных органов по рассмотрению споров будут идентичны по своим характеристикам и, следовательно, будут дублироваться<sup>18</sup>.

### **Полагание судов на решение Сената об импичменте**

Латиноамериканская система рассмотрения административных споров являет собой иллюстрацию принципа, что решения административных органов, принятые без соблюдения надлежащей правовой процедуры, должны подлежать полному судебному пересмотру, как это принято в континентально-европейской правовой традиции. Однако в то же время национальные конституции различных латиноамериканских стран установили требования надлежащей правовой процедуры, как в странах общего права. В традиции общего права граждане имеют право на справедливое разбирательство их дела не только в суде, но и в рамках внесудебных (административных) процедур.

Имплементация требований надлежащей правовой процедуры в латиноамериканских странах затруднена из-за того, что внесудебные органы не обладают независимостью, необходимой для реализации данных гарантий. Следовательно, суды – это единственные независимые и беспристрастные органы, в которых граждане могут оспорить административные решения<sup>19</sup>.

В странах общего права принят достаточно отличный от латиноамериканского подход, когда суды склонны в большей степени доверять решениям административных органов по административным спорам. Примерами служит то, как принимают решения административные судьи в США, а также административные трибуналы в Англии и Австралии<sup>20</sup>.

В связи с этим нужно заметить, что закрепленная в Конституции Бразилии модель процедуры импичмента Президента Республики является

---

**32** [Европейский суд по правам человека]. 2013. P. 22. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_RUS.pdf)

<sup>17</sup> Пункт 118, 119 решения Межамериканского суда по правам человека от 19 сентября 2006 г. по делу «Клод Рейе и др. против Чили» (*Claude Reyes et al. v. Chile*). URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.pdf)

<sup>18</sup> См.: *Asimow M. Five Models of Administrative Adjudication* [Пять моделей рассмотрения административных споров] // *American Journal of Comparative Law* [Американский журнал сравнительного правоведения]. 2015. № 63. P. 3–32. URL: [papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2502210](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2502210)

<sup>19</sup> См.: *Перлинжэйру Р. Историческая перспектива...* С. 26–27.

<sup>20</sup> О различных моделях рассмотрения административных споров см.: *Asimow M. Op. cit.*; *Cane P. Controlling Administrative Power: An Historical Comparison* [Контролируя административную власть: исторический сравнительный анализ]. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. P. 325–367.

моделью рассмотрения административных споров, чуждой для бразильского административного права.

Пункт 1 ст. 52 Конституции Бразилии устанавливает для политических преступлений (*crimes de responsabilidade*) судебный иммунитет, т. е. такую модель рассмотрения дела, когда суд не вмешивается в компетенцию Федерального сената, решающего вопрос об импичменте. Этот принцип был сформулирован в решении Верховного суда Бразилии: «Судебная власть не должна вмешиваться в осуществление Федеральным сенатом своих дискреционных полномочий в отношении сроков и возможности начала процесса импичмента или пересматривать решение по существу»<sup>21</sup>, аналогично тому, как Верховный суд США в деле «Никсон против Соединенных Штатов» постановил, что «жалоба ... о нарушении Сенатом ... пункта [Конституции] о рассмотрении дела об импичменте не подлежит рассмотрению в судебном порядке»<sup>22</sup>.

### **Несовместимость судебного иммунитета с Американской конвенцией о правах человека**

Поскольку Конституция не разрешает судебной власти пересматривать решения об импичменте, вынесенные Сенатом, есть только два возможных варианта. Или в процессе импичмента реализуются требования надлежащей правовой процедуры, эквивалентные гарантиям справедливого разбирательства дела, или в конституционной системе Бразилии есть пробел, состоящий в том, что в исключительной компетенции Сената находится система рассмотрения споров, защищенная иммунитетом от судебного контроля, и на которую не распространяется конституционная норма о справедливом судебном разбирательстве (п. XXXV ст. 5 Конституции). Такой пробел в конституционном праве Бразилии недопустим с точки зрения МАКПЧ.

По мнению Межамериканской комиссии по правам человека (МАКПЧ):

Институт импичмента предусмотрен законами и подзаконными актами нескольких стран региона, и компетенцию реализовывать его имеют конгрессы, парламенты и [национальные] ассамблеи. Не умаляя их компетенцию, в межамериканской системе прав человека считается, что в любой карательной процедуре должны обеспечиваться минимальные процессуальные гарантии, особенно в ситуации, когда такая процедура может повлиять на права человека<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Постановление Федерального верховного суда Бразилии от 8 декабря 2015 г. по запросу о наличии нарушения фундаментального принципа права (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF*) № 378. См. также: Определение Федерального верховного суда Бразилии от 11 мая 2016 г. № 34.193/DF по жалобе о нарушении государственной властью закона и ходатайству о применении меры предварительной защиты (*Medida Cautelar/Mandado de Segurança*).

<sup>22</sup> Решение Верховного суда США от 13 января 1993 г. по делу *Nixon v. United States* // 506 U.S. 224, 226.

<sup>23</sup> См.: IACHR Expresses concern over Impeachment of President of Brazil [МАКПЧ выражает озабоченность в связи с импичментом Президента Бразилии]

Верховный суд США постановил по аналогичному вопросу, в деле *Powell v. McCormack*, что принцип разделения властей не обязательно исключает судебный контроль по политическим вопросам, и что судебное вмешательство может быть необходимо в делах, затрагивающих толкование Конституции<sup>24</sup>.

Таким образом, иммунитет от судебного контроля (запрет на судебный пересмотр) относится не к «политическим» вопросам права, а к некоторым вопросам факта, которые из-за своей глубоко технической природы могут быть вне сферы знания судей и поэтому не будут исследоваться или оцениваться в суде<sup>25</sup>. Термин «политическое решение суда» в отношении к импичменту не следует понимать буквально. Категория прави-

(пресс-релиз) / IACHR, 2016. URL: [http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2016/126.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/126.asp). Позднее, в 2017 г., МАКПЧ подала в МАСПЧ преюдициальный запрос, содержащий следующие вопросы: «В отношении разбирательства политических дел в отношении демократически и конституционно избранных президентов: 1. Какие конкретные гарантии надлежащей правовой процедуры, указанные в ст. 8 Американской конвенции о правах человека и ст. XVII Американской декларации прав и обязанностей человека, могут потребоваться в контексте разбирательства политических дел, проводимого законодательной властью в отношении демократически и конституционно избранных президентов? 2. Как право на судебную защиту, установленное ст. 25 Американской конвенции о правах человека и ст. XVII Американской декларации прав и обязанностей человека, применяется при разбирательстве политических дел, проводимом законодательной властью в отношении демократически и конституционно избранных президентов? 2.1. Требуется ли в соответствии со ст. 25 Американской конвенции о правах человека и ст. XVII Американской декларации прав и обязанностей человека судебный контроль процедур, использованных при разбирательстве политических дел, проводимом законодательной властью в отношении демократически и конституционно избранных президентов, и если да, то в каких пределах? 2.2. Требуется ли в соответствии со ст. 25 Американской конвенции о правах человека и ст. XVII Американской декларации прав и обязанностей человека судебный контроль итогового решения, принятого в ходе разбирательства политических дел, проводимом законодательной властью в отношении демократически и конституционно избранных президентов, и если да, то в каких пределах? 2.3. Как можно гарантировать, что объем и реальная практика судебного контроля, обозначенного в предыдущих вопросах, не поставят под сомнение принцип разделения властей и систему сдержек и противовесов, присущие демократии?» (Solicitud de opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos [Запрос консультационного мнения Межамериканского суда по правам человека] / Inter-American Commission on Human Rights [Межамериканская комиссия по правам человека]. 15 oct. 2017. URL: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/2017/Solicitud-OpinionConsultiva-JuicioPolitico-en.pdf>).

<sup>24</sup> Решение Верховного суда США от 16 июня 1969 г. по делу *Powell v. McCormack* // 395 U.S. 486, 521.

<sup>25</sup> См.: *Perlingeiro R. Due Process Prior to Administrative Decision and Effective Judicial Protection in Brazil: A New Perspective?* [Надлежащая правовая процедура, предшествующая принятию административного решения, и эффективная судебная защита в Бразилии : новая перспектива?] // *Vienna Journal on International Constitutional Law* [Венский журнал международного конституционного

тельстванных актов (*actes du gouvernement*), отвергнутая Отто Майером в его работе конца XIX в.<sup>26</sup>, не может быть признана иммунной от судебного контроля при нынешнем понимании принципа верховенства права<sup>27</sup>.

### **Пакас против Литвы: решение Европейского суда по правам человека и мнение Комитета по правам человека ООН**

Решение ЕСПЧ по делу *Пакас против Литвы* (*Paksas v. Lithuania*), которое исключило применение ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) в деле об импичменте президента Литвы<sup>28</sup>, не должно использоваться как парадигма для межамериканской системы защиты прав человека. Соответственно на межамериканскую систему не должно влиять сообщение Комитета по правам человека ООН, исключившего применение ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в данном деле об импичменте<sup>29</sup>. Комитет прокомментировал, что «не является установлением прав и обязанностей [лиц] посредством гражданского процесса применение к ним мер как к лицам, являющимся объектом административного или парламентского контроля высшего уровня, как при процедуре импичмента»<sup>30</sup>.

### **Право на справедливое разбирательство дела в административных спорах: сравнение позиций Европейского и Межамериканского судов по правам человека**

Неприменимость прецедента, созданного в деле *Paksas v. Lithuania*, в условиях бразильского конституционного права объясняется историческим различием между межамериканской и европейской системами защиты прав человека в плане судебного контроля административных решений. Во-первых, строгое буквальное толкование п. 1 ст. 8 и ст. 25 АКПЧ (в отличие от ст. 6 и 13 ЕКПЧ и п. 1 ст. 14 МПГПП) допускает их применение по вопросам административного права<sup>31</sup>. Во-вторых, поскольку право на справедливое судебное разбирательство сейчас счи-

---

права]. 2016. № 10. P. 30–62. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2607016](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2607016)

<sup>26</sup> См.: Mayer O. Deutsches Verwaltungsrecht [Немецкое административное право]. Bd. 4. Leipzig: Duncker & Humblot, 1895.

<sup>27</sup> См.: *Perlingeiro R.* Contemporary Challenges in Latin American Administrative Justice [Современные вызовы, стоящие перед административной юстицией Латинской Америки] // BRICS Law Journal [Юридический журнал БРИКС]. 2016. № 3 (2). P. 21–56. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2836912](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2836912)

<sup>28</sup> Пункты 66–67 решения Европейского суда по правам человека от 6 января 2011 г. по делу «Пакас против Литвы» (*Paksas v. Lithuania*). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617>

<sup>29</sup> Пункт 7.7 сообщения Комитета по правам человека ООН № 2155/2012 по делу «Роландас Пакас против Литвы» (*Rolandas Paksas v. Lithuania*) // U.N. Doc. CSCR/C/110/D/2155/2012. 2014.

<sup>30</sup> Там же. См. также п. 7.6, 7.8, 7.9 и 8.4.

<sup>31</sup> Пункты 69–71 решения Межамериканского суда по правам человека от 31 января 2001 г. по делу «Конституционный суд против Перу» (*Case of the*



тается неотъемлемым элементом принципа верховенства права, любой процесс, в ходе которого не обеспечивается соблюдение надлежащей правовой процедуры, как, например, административный процесс, подлежит в соответствии со ст. 6 ЕКПЧ и ст. 14 МПГПП последующему полному судебному контролю<sup>32</sup>. В-третьих, элементы состава так называемого «политического преступления», являющегося условием импичмента согласно ст. 86 Конституции Бразилии, и санкции в виде отстранения от должности и запрета занимать иные государственные должности затрагивают сферу частной жизни обвиняемого<sup>33</sup>.

### Судебный контроль импичмента как чрезвычайная мера

С точки зрения межамериканской системы защиты прав человека судебный пересмотр решения Федерального сената об импичменте должен быть разрешен как чрезвычайная мера, в пределах, необходимых для восполнения несоблюдения при процедуре импичмента надлежащей правовой процедуры, аналогично применяемой в суде. В отношении дела Дилмы Русеф МАКПЧ указала: «В свете указанной озабоченности соблюдением требований надлежащей правовой процедуры, МАКПЧ считает особенно важным, чтобы компетентные судебные органы Бразилии реализовали в данном деле свои функции контроля и надзора»<sup>34</sup>.

Аналогичный вывод можно сделать на основе Конституции США:

Действия Сената по объявлению импичмента, если они привели к нарушению базовых процессуальных принципов, можно оспорить в

*Constitutional Court v. Peru*) // 01 Series C № 142. URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_71\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf)

<sup>32</sup> «Хотя ее корни можно усмотреть в декларациях североамериканских колоний, факт состоит в том, что она предусматривает соблюдение надлежащей правовой процедуры при принятии административных решений. На самом деле, она лишь декларирует в статье 7, что действия судьи связаны существующими статутами («Ни один человек не может быть подвергнут обвинению, задержанию или заключению, иначе как в определенных законом случаях и согласно предписанным им формам»), в противоположность статье 12 Конституции Массачусетса 1780 года, распространившей запрет действий без предшествующего справедливого разбирательства на дела о лишении собственности» (см.: *Перлинжэйру Р.* Историческая перспектива... С. 23).

<sup>33</sup> Руководство по статье 6 Конвенции. Право на справедливое судебное разбирательство (гражданско-правовой аспект) / European Court of Human Rights [Европейский суд по правам человека]. 2013. P. 22. URL: [http://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_6\\_RUS.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_RUS.pdf). В противном случае не превратится ли процесс импичмента в рудимент «особых отношений власти»? Об «особых отношениях власти» см. подробнее: *Forsthoft E.* Lehrbuch des Verwaltungsrechts [Учебник по административному праву]. Bd. I: Allgemeiner Teil [Общая часть]. 10th ed. München : C. H. Beck, 1973. P. 127 ; *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht [Общее административное право]. 18. Aufl. München : C. H. Beck, 2011. P. 135–139 (§ 6, 24–29), P. 189–193 (§ 8, 27–32).

<sup>34</sup> IACHR Expresses concern over Impeachment of President of Brazil [МАКПЧ выражает озабоченность в связи с импичментом Президента Бразилии] (пресс-релиз) / IACHR, 2016. URL: [http://www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2016/126.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/126.asp)

суде, так же как любое иное грубое несоблюдение надлежащей правовой процедуры. Предусмотренные Пятой Поправкой гарантии надлежащей правовой процедуры – это категорический императив, работающий на благо любого лица в отношении любого действия любого правительственного органа<sup>35</sup>.

В деле Никсон против Соединенных Штатов (*Nixon v. United States*) судья Верховного суда Саутер процитировал судей Верховного суда Уайта и Бейкера в своем особом мнении:

...Можно предвидеть различные необычные обстоятельства, при которых более глубокий контроль процедуры импичмента будет оправдан. Если бы манера действий Сената серьезно угрожала высокому качеству его решений, например, если бы он выносил обвинение на основании подбрасывания монеты или схожим образом решал, что служащий Соединенных Штатов – «плохой парень» (см. выше особое мнение судьи Уайта на с. 239), судебное вмешательство могло бы быть оправдано. В таких обстоятельствах действия Сената выходили бы за рамки его конституционных полномочий настолько далеко и, как следствие, влияли бы на Республику настолько сильно, что заслуживали бы судебный ответ, несмотря на соображения благоразумия, которые обычно требуют невмешательства. «Доктрина политического вопроса, инструмент поддержания правительственного порядка, не будет применяться так, чтобы способствовать только беспорядку» (см. выше особое мнение судьи Бейкера на с. 215)<sup>36</sup>.

Аналогично в решении по одному из исков Дилмы Русеф против Сената судья Федерального верховного суда Бразилии Теори Заваски (*Teori Zavascki*) постановил, что «[судебное] вмешательство должно допускаться только в чрезвычайных случаях, в которых наличествует явная, особо серьезная юридическая «патология» в процессе импичмента»<sup>37</sup>.

### **Исключения из исключительных судебных полномочий по пересмотру импичмента**

Есть два заслуживающих внимания исключения из исключительных судебных полномочий по пересмотру решения об импичменте. Во-пер-

---

<sup>35</sup> *Isenbergh J.* Impeachment and Presidential Immunity from Judicial Process [Импичмент и иммунитет президента от судебного разбирательства] // *Yale Law and Policy Review* [Журнал права и политики Йельского университета]. 2000. № 18. P. 52. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=193849](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=193849). См. также: *Gerhardt M. J.* The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis [Процесс импичмента на федеральном уровне : конституционный и исторический анализ]. Chicago : University of Chicago Press, 1996. P. 124–125.

<sup>36</sup> Решение Верховного суда США от 13 января 1993 г. по делу *Nixon v. United States* // 506 U.S. 224, 239.

<sup>37</sup> Определение Федерального верховного суда Бразилии от 8 сентября 2016 г. № 34.371 /DF по жалобе о нарушении государственной властью закона и ходатайству о применении меры предварительной защиты (*Medida Cautelar/Mandado de Segurança*).

вых, ст. 8 и 25 АКПЧ применимы только для защиты индивидуального права. Они не могут использоваться для контроля абстрактной законности решений органов государственной власти или для обеспечения эффективности основных принципов государственного устройства, таких как демократия, если только под угрозой не находятся индивидуальные интересы.

Это означает, например, что спорная часть решения об импичменте Дилмы Русеф о ее частичном оправдании, позволяющая ей, несмотря на ее импичмент, занимать другие государственные должности<sup>38</sup>, может быть обжалована только в узких рамках конституционного судебного процесса. Это связано с тем, что другие органы, заинтересованные в судебном пересмотре частичного оправдания экс-президента Сенатом, не могут ссылаться на ст. 8 и 25 АКПЧ<sup>39</sup>.

Другое исключение касается реализации индивидуальных прав, которая должна быть сбалансирована с преобладающими общественными интересами. Иными словами, даже в тех случаях, когда будет признано, что индивидуальное право заслуживает правовой защиты, частный заявитель должен будет пожертвовать этим правом в обмен на финансовую компенсацию, если реализация этого права будет наносить ущерб более широким общественным интересам<sup>40</sup>. Например, отмена решения об импичменте может через некоторое время нанести вред общественным интересам, если создаст серьезный риск дестабилизации государственной программы, находящейся в процессе реализации.

#### ГАРАНТИИ НАДЛЕЖАЩЕЙ ПРАВОВОЙ ПРОЦЕДУРЫ ПРИ ИМПИЧМЕНТЕ

Теперь перейдем ко второй части статьи, которая перечисляет конкретные процессуальные гарантии, которые должны быть соблюдены при проведении процедуры импичмента. Эти гарантии включают пра-

<sup>38</sup> Вместе с тем Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) решил, что наказание в виде запрета занимать после импичмента любую выборную должность – это непропорциональное ограничение избирательного права, если только оно не основывается на риске того, что осужденный человек сможет подорвать демократический строй государства в определенный историко-политический период, особенно если закон не предусматривал такое наказание во время импичмента (см. решение Европейского суда по правам человека от 6 января 2011 г. по делу «Паксас против Литвы» (*Paksas v. Lithuania*). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-102617>).

<sup>39</sup> О том, что суд не принимает заявления граждан, поданные в защиту прав третьих лиц, основываясь на общественных интересах в целом и институциональных прерогативах палат парламента делать это (см.: *Ministra decide em mandados de segurança contra divisão de sanções no impeachment* [Судья решил, что требование о применении мер предварительной защиты противоречит раздельному голосованию о санкциях при импичменте] / Supremo Tribunal Federal [Федеральный верховный суд] // Notícias STF. 8 сентября 2016 г. URL: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=324885>

<sup>40</sup> См.: *Perlingeiro R. Contemporary Challenges*. P. 33.

во на рассмотрение дела независимым, квалифицированным и беспристрастным арбитром; право на мотивированное решение и право обжаловать неблагоприятное решение.

### Право на рассмотрение дела независимыми лицами

Члены парламента Бразилии имеют необходимый конституционный иммунитет, позволяющий им действовать независимо<sup>41</sup>, что помогает обеспечить беспристрастность. Поэтому в принципе допустимо, чтобы Федеральный сенат выполнял функции по рассмотрению споров, будучи ограниченным гарантиями надлежащей правовой процедуры, как при судебном разбирательстве. При таком варианте парламента сам сможет исправить все нарушения порядка импичмента, без необходимости обращаться к помощи суда. Однако на практике этот способ не работает.

### Право на рассмотрение дела лицами с надлежащей юридической подготовкой

В соответствии с § 3 ст. 14 Конституции Бразилии, чтобы занять место в Федеральном сенате, юридического образования не требуется<sup>42</sup>. Этот факт ставит перед нами вопрос, можно ли считать рассмотрение административного спора кем-либо, кроме профессионального судьи, *справедливым судебным разбирательством*? Для сферы административного права положительный ответ на этот вопрос нехарактерен.

Тогда встает вопрос, соответствует ли принципу надлежащей правовой процедуры процесс, аналогичный тому, который был проведен над Дилмой Русеф и в котором непрофессиональные судьи рассматривали дело в отношении фактов затрагивающих, несмотря на гриф политического преступления, спорные юридические вопросы, требующие детального анализа финансового и административного права.

В таких ситуациях членам парламента, выступающим в роли судей, для эффективного разрешения правового спора необходимо иметь специализированные знания. Демонстрация этих знаний необходима, чтобы вызвать доверие к последующему решению, и чтобы у общества не создалось впечатления, что парламентарии не высказывали своего свободного мнения, а шли на поводу у советников и консультантов, у которых нет необходимого иммунитета, чтобы действовать независимо.

В идеале большинство сенаторов, участвующих в принятии решения, должны иметь юридическую подготовку<sup>43</sup>, даже если отдельные члены парламента без юридического образования допущены к вынесению ре-

---

<sup>41</sup> Статьи 53–56 Федеральной конституции Бразилии.

<sup>42</sup> Там же, § 3 ст. 14.

<sup>43</sup> См.: *Perlingeiro R., Sommermann K.-P. Euro-American Model Code of Administrative Jurisdiction: English, French, German, Italian, Portuguese and Spanish Versions* [Евро-американский модельный кодекс административного судопроизводства : английская, французская, немецкая, итальянская, португальская и испанская версии]. Niterói: UFF publishing house [Издательство Федерального университета Флуминенсе], 2014. URL: [ssrn.com/abstract=2441582](http://ssrn.com/abstract=2441582)

шения по спору, затрагивающему административно-правовые или финансово-правовые вопросы.

### Право на беспристрастность лиц, рассматривающих дело

Федеральный верховный суд Бразилии так прокомментировал требование беспристрастности при проведении процесса импичмента:

Беспристрастный судья не должен подчиняться ничему, кроме права. Однако данную логику нельзя перенести на политико-правовые процессы, поскольку в этом случае арбитры, помимо подчинения закону, служат внешним интересам, включая интересы их избирателей. Это означает, что политическая задача вынесения решения об импичменте возникает в конечном итоге из представительских обязанностей членов парламента, которых нет у судей. ... В отличие от судебной сферы, *беспристрастность не является ключевой характеристикой парламента*. ... Конституция провозгласила, что при вынесении решения депутат парламента подчиняется и закону, и политическим интересам, и, если они не будут держать в уме оба фактора, это будет нарушением принципов демократии<sup>44</sup>.

Вместе с тем, согласно ст. 8 АКПЧ, которая полностью применима к любым административным процедурам, результатом которых является решение, не обжалуемое в судебном порядке, члены парламента, выступающие в роли судей, должны быть беспристрастными без оговорок<sup>45</sup>. Более того, из этой нормы логически следует, что обвиняемый должен иметь право оспорить и проверить беспристрастность каждого из лиц, выносящих решение<sup>46</sup>.

### Право на всестороннюю оценку вопросов факта и вопросов права

Федеральный верховный суд Бразилии, отвечая на вопрос об объеме судебного контроля, исходит из того, что импичмент – это преимущественно политический процесс<sup>47</sup>. Поэтому судебная власть не должна ни препятствовать осуществлению Сенатом его дискреционных полномочий по оценке вероятности или справедливости выдвинутых обвинений, ни

<sup>44</sup> Пункты 85–86 постановления Федерального верховного суда Бразилии от 8 декабря 2015 г. по запросу о наличии нарушения фундаментального принципа права (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF*) № 378.

<sup>45</sup> Пункт 84 решения Межамериканского суда по правам человека от 31 января 2001 г. по делу «Конституционный суд против Перу» (*Case of the Constitutional Court v. Peru* – решение по существу, возмещение убытков, распределение расходов) // Serie C № 71. URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_71\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf)

<sup>46</sup> См.: Там же.

<sup>47</sup> Пункты 85–86 постановления Федерального верховного суда Бразилии от 8 декабря 2015 г. по запросу о наличии нарушения фундаментального принципа права (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF*) № 378 ; определение Федерального верховного суда Бразилии от 11 мая 2016 г. № 34.193/DF по жалобе о нарушении государственной властью закона и ходатайству о применении меры предварительной защиты (*Medida Cautelar/Mandado de Segurança*).

пересматривать решение по существу<sup>48</sup>. Тезис о том, что импичмент – это политический процесс и, следовательно, не подлежит рассмотрению в суде, будет соответствовать АКПЧ только если Сенат соблюдал надлежащую правовую процедуру и обеспечил процессуальные гарантии, свойственные судебному процессу<sup>49</sup>. Это означает, что в случае обвинения, ведущего к импичменту, дискреционные полномочия Сената по оценке обстоятельств дела и их правового значения должны осуществляться в форме принятия мотивированного решения, которое разбирает все релевантные аргументы, выдвинутые стороной защиты<sup>50</sup>.

### Право на второй шанс

Право обжаловать неблагоприятное решение – это фундаментальное право человека, закрепленное международными конвенциями и подп. «h» п. 2 ст. 8 АКПЧ. Хотя изначально это право относилось только к приговорам по уголовным делам, сейчас право на обжалование стало обязательным условием юридической силы решения о привлечении к ответственности за административное правонарушение<sup>51</sup>.

Таким образом, в соответствии с Конституцией Бразилии, Федеральный сенат имеет единоличную компетенцию вынести импичмент президенту на основании совершенного им политического преступления, и поскольку вынесение такого обвинения эквивалентно рассмотрению административного спора в административном праве, оно должно происходить по принципам административной юстиции, которые требуют соблюдения надлежащей правовой процедуры так же, как при рассмотрении спора в суде.

Фундаментальным вопросом является определение того, способна ли институциональная структура Федерального сената обеспечить в полном объеме соблюдение гарантий надлежащей правовой процедуры как обязательное (*sine qua non*) условие того, что решение Сената об импичменте станет последним словом в данном процессе, причем и по вопросам права

<sup>48</sup> Постановление Федерального верховного суда Бразилии от 8 декабря 2015 г. по запросу о наличии нарушения фундаментального принципа права (*Arguição de descumprimento de preceito fundamental, ADPF*) № 378 ; определение Федерального верховного суда Бразилии от 11 мая 2016 г. № 34.193/DF по жалобе о нарушении государственной властью закона и ходатайству о применении меры предварительной защиты (*Medida Cautelar/Mandado de Segurança*).

<sup>49</sup> Пункт 77 решения Межамериканского суда по правам человека от 31 января 2001 г по делу «Конституционный суд против Перу» (*Case of the Constitutional Court v. Peru* – решение по существу, возмещение убытков, распределение расходов) // Serie C № 71. URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_71\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_ing.pdf)

<sup>50</sup> Пункт 204 решения Межамериканского суда по правам человека от 13 октября 2011 г. по делу «Барбани Дуарте и др. против Уругвая» (*Barbani Duarte et al. v. Uruguay*). URL: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_234\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_234_ing.pdf)

<sup>51</sup> См.: *García Ramírez S.* El Debido Proceso: Criterios de la Jurisprudencia [Надлежащая правовая процедура : критерии судебной практики]. México : Editorial Porrúa, 2012. P. 45–46. URL: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/30035.pdf>

(*de jure*), и по вопросам факта (*de facto*). Если обвиняемому были обеспечены данные гарантии, у него нет другого выхода, кроме как смириться с финальным решением Сената в отношении его. Однако, поскольку структура Сената не позволяет гарантировать соблюдение надлежащей правовой процедуры в понимании МАСПЧ, процесс импичмента должен считаться реально эквивалентным внесудебному дисциплинарному процессу, а такой процесс подлежит полному судебному контролю.

В свете вышесказанного, в таких неблагоприятных условиях, если обвиняемый отказывается признать решение, у него должно быть право на судебный пересмотр дела не только по процедурным основаниям, но и, что более важно, при наличии фактических и правовых ошибок. Судебный контроль должен осуществляться при условии, что, если осуществление президентом права оставаться в должности будет противоречить превалирующим общественным интересам, единственное, что он сможет потребовать – это финансовую компенсацию за невозможность реализации этого права. Для обеспечения этого бразильское национальное право должно быть дополнено нормами, разрешающими суду пересматривать решения об импичменте, как того требует прецедентное право МАСПЧ для защиты права на справедливое судебное разбирательство как фундаментального права человека.

В заключение следует сказать, что реальным практическим применением данной статьи было бы переосмысление нынешней конституционно-правовой модели импичмента и не только в Бразилии. Процессу импичмента присущ ряд недостатков, включая процедурные преграды, отсутствие беспристрастности и юридической квалификации у членов парламента, рассматривающих дело. Политический характер процесса импичмента и отсутствие права на обжалование – изъяны, вытекающие из природной непригодности парламента любого государства для осуществления функций разрешения споров на должном юридическом уровне, требуемом текущей ситуацией с международными правами человека, что невозможно было представить еще два века назад.