

# Трибуна молодого ученого

---

---

**Игорь Яковлевич Селиванов**

Аспирант кафедры таможенного,  
административного и финансового права юридического  
факультета Саратовского национального исследовательского  
государственного университета им. Н. Г. Чернышевского  
E-mail: Graffkoko@yandex.ru

## **Проблемные вопросы административно-правовой ответственности судей, депутатов и прокуроров**

***Аннотация:** статья посвящена комплексному исследованию административно-правовой ответственности специальных субъектов: судей, депутатов и прокуроров. Исследуется принцип равенства в практике применения административного законодательства к разным лицам при совершении административного правонарушения, разрешении спора по существу и назначении заслуженной санкции. Отмечается необходимость рассмотрения административного спора с учетом конкретных обстоятельств дела и тех доказательств, которые положены в основу этого дела, т. е. вне каких-либо привилегий или предпочтений к виновной стороне, а также недопустимость дискриминационного характера реализации разных подходов для лиц одного субъектного состава и правового статуса. Повышенный общественный контроль и резонанс объясняют актуальность темы. Предметом научного изучения выступают проблемы административной ответственности особой категории лиц. Целью работы является изучение действующего законодательства, регулирующего механизм привлечения судей, депутатов и прокуроров к административной ответственности, анализ актуальных проблем административно-правового регулирования ответственности лиц с особым правовым статусом, противоречий основным принципам права и пробелов в законодательстве. На основе выявленных проблем сформулированы*

авторские предложения по их решению и совершенствованию административно-правового законодательства. Для достижения поставленных целей автором использованы следующие методы: диалектический, дедуционный, метод правового моделирования, сравнения и анализа. Резюмируется отсутствие в административно-правовом законодательстве единого механизма привлечения к ответственности лиц с особым правовым статусом. Существенной новизной исследования выступает вывод о том, что институту административной ответственности специальных субъектов необходима унификация для закрепления единого механизма в профильном законодательстве. Автором внесены предложения для дальнейшего апробирования.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, административная ответственность, равенство, специальный субъект, должностное лицо, депутат, прокурор, судья.

**Igor Yakovlevich Selivanov**

*Postgraduate student of the department of Tax, Administrative and Financial Law of Juridical Faculty, Saratov National Research University*

### **Problematic Issues of Administrative and Legal Responsibility of Judges, Deputies and Prosecutors**

**Annotation:** *the article is dedicated to the complex research of administrative and legal responsibility of such special entities as judges, deputies and prosecutors. The author learns the principle of equality in the practical enforcement of administrative laws for administrative offences, settlement of disputes, and appointment of appropriate punishments. The author underlines the need to consider an administrative dispute through the concrete case circumstances and evident which constitute corpus delicti (without privileges and preferences for guilty opposite); it means that investigator must exclude any kind of discrimination while realizing certain approaches to persons of the same subjective constituency and legal status. The subject of the research is represented by issues of administrative responsibility of special category of individuals. The article is aimed to learn current legislation dealing with regulating mechanism of imposition of administrative sanctions on judges, deputies and prosecutors; to analyze current issues of administrative and legal regulation of responsibility of legal entities; to analyze contradiction points and gaps in legislation system. The author proposes his own options designed to settle these problems and to improve*

*administrative legislation. To achieve these goals the author uses the following methods: dialectical, deduction methods, legal modeling, comparison, and analysis. The author concludes the lack of unite mechanism for imposition of administrative sanctions on legal entities. The essential newness of the research is the author's opinion about the fact that institute of administrative responsibility of special entities applies for unified fixed mechanism within the relevant legislation. The author adds proposes for further testing.*

**Keywords:** *administrative offence, administrative responsibility, equality, special subject, entity, deputy, prosecutor, judge.*

**К**онституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина перед законом и судом закрепляет основы равенства гражданской, административной и уголовной ответственности (ст. 19 Конституции РФ). Равноправием является демократический базис, который позволяет гарантировать гражданам юридическое равенство перед законом и судом.

Основой вышеназванного принципа является единообразие в практике применения административного законодательства к разным лицам при совершении административного правонарушения, разрешении спора по существу и назначении заслуженной санкции. Административный спор рассматривается с учетом конкретных обстоятельств дела и тех доказательств, которые положены в основу этого дела, т. е. вне каких-либо привилегий или предпочтений. Недопустим дискриминационный характер реализации разных подходов для лиц одного субъектного состава и правового статуса.

Анализируя судебную практику привлечения к административной ответственности граждан, не относящихся к специальной категории субъектов административной ответственности, можно сделать вывод о незначительных темпах роста показателей за последнее время. Поскольку написания статьи данные за 2018 г. отсутствовали, был рассмотрен период с 2016 по 2017 гг. По статистическим сведениям Судебного департамента при Верховном Суде РФ в 2017 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 6 494 725 дел об административных правонарушениях. За указанный период 5 499 949 лиц привлечены к ответственности и подвергнуты наказаниям, в том числе: за 1 764 правонарушения в области избирательных прав; за 114 754 правонарушения в области незаконного оборота наркотиков; за 1 017 423 правонарушения в области дорожного движения; за 564 355 правонарушений в области налогов и сборов, рынка ценных бумаг, страхования и финансов; за 190 666 правонарушений в сфере обеспечения пребывания лиц без гражданства или иностранных

граждан на территории России, а также защиты государственной границы Российской Федерации. В качестве основного административного наказания было назначено: 3 810 781 штраф; 1 007 052 ареста; 92 957 лишений специального права; 8 406 дисквалификаций; 13 440 приостановлений деятельности; 345 732 случая обязательных работ; 439 выдворений. За 2017 г. количество поступивших дел об административных правонарушениях увеличилось на 103 535, что выше на 1,6 % по сравнению с аналогичными показателями 2016 г. Таким образом, число граждан, подвергнутых наказаниям по делам об административных правонарушениях, увеличилось на 69 718, что на 1,3 % выше по сравнению с аналогичными показателями 2016 г. [1]

Иначе обстоит дело, когда субъектом правонарушения становится должностное лицо, например, судья, депутат или прокурор. К данным лицам не применим общий порядок привлечения к административной ответственности, т. к. они относятся к специальному субъектному составу со своими правовыми особенностями. Отличительными свойствами являются порядок привлечения к административной ответственности, условия и меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. В связи с этим предлагается отделить должностных лиц, осуществляющих определенные государственные функции, от должностных лиц. Законодатель дуалистическим образом разграничивает обычных и привилегированных должностных лиц, чем вносит противоречивость в вопрос равенства.

Перечень должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, установлен в ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Так, к ним относятся: прокуроры, судьи, депутаты, сотрудники Следственного комитета РФ, а также иные лица. Список иных лиц в действующем административном законодательстве отсутствует, что, по нашему мнению, некорректно, т. к. именно профильное административное законодательство должно содержать исчерпывающий перечень этих лиц, а также условия обеспечения производства по делу об административном правонарушении и регламент привлечения к административной ответственности. Отсутствие полного списка лиц, обладающих особым правовым статусом, порождает главный вопрос: применим ли особый порядок производства по административному делу к тому или иному должностному лицу? Законодатель не смог обстоятельно ответить на данный вопрос. В настоящей статье постараемся предложить свое видение решения проблемы.

Как было указано, депутаты, судьи и прокуроры являются должностными лицами, к которым в порядке ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях применяются особые

меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности. Тем не менее в отраслевом законодательстве отсутствует порядок привлечения специального субъекта к административной ответственности. В таком вопросе основной административный закон отсылает правоприменителя к другим источникам права, а именно: Закону РФ «О статусе судей в Российской Федерации» [2, ст. 16]; Федеральным законам «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [3, ст. 19]; «О прокуратуре Российской Федерации» [4, ст. 42]; «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [5, ст. 13] и т. д.

Механизмы привлечения к административной ответственности вышеназванных должностных лиц отличаются друг от друга и зависят от степени привилегированности субъекта. Получается, что в отношении судей, депутатов и прокуроров действуют «особые порядки». Далее рассмотрим подробно эти различия.

Неприкосновенность судей декларируется ст. 122 Конституции РФ, а подробный регламент привлечения их к административной ответственности зафиксирован в ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации». Так, состав вышестоящей судебной инстанции уполномочен рассматривать дела о привлечении судей к административной ответственности по представлению Генерального прокурора РФ. Решение по делу разрешается в десятидневный срок. Данный порядок порождает многочисленные споры, т. к. результат зависит от судебной воли, а рассмотрение проходит в закрытом порядке. Противоречивым представляется и порядок привлечения судьи Верховного Суда РФ к административной ответственности, потому что решение по делу принимается судьями одной судебной инстанции. Судебный состав, рассматривающий представление, имеет право отказать в его удовлетворении. Основанием для отказа может являться тот факт, что привлечение судьи к ответственности связано с осуществлением им профессиональных функций. Следовательно, влечет за собой прекращение производства по делу. Это в теории, а на практике такое основание просто не регламентировано действующим законодательством, поэтому вопрос остается открытым.

Кроме того, остается не до конца понятным и оправданным статус Генерального прокурора РФ при привлечении к ответственности районного судьи или судьи мирового участка, когда с данной задачей вполне

может и должен справиться прокурор области, в которой работает данный судья. Такое изменение позволит снизить нагрузку на центральный аппарат Генеральной прокуратуры РФ.

Административное законодательство предусматривает особые условия производства по делу в отношении депутатов, но без уточнения парламентского статуса (федерального, регионального или муниципального). Парадоксально, но Основной Закон, определяющий нормы административного права, не уточняет статус депутата, поэтому в таких вопросах правоприменителю следует обратиться к Конституции РФ и федеральному закону.

Согласно статье 98 Конституции РФ члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы на время исполнения своих должностных обязанностей пользуются неприкосновенностью. Правовые особенности привлечения субъектов к административной ответственности декларируются ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Депутат (сенатор) может быть привлечен к ответственности, но только при согласии соответствующей палаты Федерального Собрания РФ. Порядок создает аналогичные споры, т. к. результат зависит не от судебного акта, вступившего в законную силу, а от закрытого голосования среди таких же депутатов (сенаторов). Представление о лишении статуса неприкосновенности депутата (сенатора) направляется в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации Генеральным прокурором РФ в течение 7 дней с момента получения сообщения от следователя или дознавателя.

Вопреки принципу равенства побеждает неравенство особых мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. На сегодняшний день нет единого порядка привлечения субъекта к ответственности, а его отсутствие порождает неопределенность для правоприменителя. В этом проявляется несовершенство закона, требующее доработки.

Прозрачность в вопросе административной ответственности специального субъекта должна быть как в теории, так и на практике. Добиться этого на законодательном уровне возможно, но без единого по форме и четко закрепленного в законодательстве порядка привлечения специального субъекта к административной ответственности не будет ясности в особенностях административного производства, а значит, останутся формализм и бюрократизм. У существующего механизма отсутствует признак прозрачности и открытости в деятельности власти. В научной среде под обеспечением открытости в деятельности органов

государственной власти принято понимать возможность получения информации о деятельности органов власти и принимаемых ими решениях для всех заинтересованных субъектов: представителей бизнес-сообщества, граждан. Данный подход отождествляет понятие открытости органа исполнительной власти с понятием информационной открытости [6].

Интересным представляется порядок привлечения прокурора к административной ответственности. Основной закон, определяющий нормы административного права, и здесь не раскрывает особые условия производства по делу в отношении прокурора, поэтому правоприменителю следует руководствоваться Конституцией и федеральным законом.

Правовая особенность привлечения данного субъекта к административной ответственности закреплена в ст. 42 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», которая устанавливает полную компетенцию органов прокуратуры при проверке сообщения о совершении прокурором какого-либо правонарушения. Анализ данного положения позволяет сделать вывод об отсутствии в Законе регламента привлечения прокурора к административной ответственности, что также порождает неопределенность для правоприменителя. Спорным является закрытый порядок рассмотрения органами прокуратуры вопроса о привлечении прокурора к административной ответственности. Он не соответствует конституционному принципу равенства, а значит, отследить результат административного правонарушения не получится.

На практике производства по делам об административных правонарушениях в отношении специальных субъектов возбуждаются редко, и не исключено, что лица, совершившие правонарушения, избегают административной ответственности. Это связано с достаточно закрытой государственной системой органов прокуратуры и суда. Для сохранения авторитета власти и во избежание огласки практика идет по пути старой русской поговорки: «не выносить сор из избы». Подобное противоречит конституционному принципу равенства перед законом. Вопреки общественному резонансу и актуальности исследуемая проблема остается малоизученной. По этой причине происходит стагнация института административной ответственности судей, прокуроров и депутатов.

В заключение отметим, что текущий механизм привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом нуждается в комплексном изменении, т. к. он сложно применим на практике. В предыдущих научных работах нами предлагалась разработка и фиксирование в КоАП РФ единого действующего механизма привлечения к административной ответственности судей, прокуроров и депутатов, по

аналогии с гл. 52 УПК РФ. Для этого целесообразно отказаться от отсылочного принципа ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, а также исключить из Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»; Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нормы, регулирующие порядок привлечения к административной ответственности вышеназванных лиц.

Предлагаем:

1. Изложить ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ в следующей редакции: «Особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и настоящим Кодексом».

2. Изложить абз. 1 ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в следующей редакции: «Порядок производства по делам об административных правонарушениях в отношении прокуроров осуществляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях Российской Федерации».

3. Изложить ч. 4 ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в следующей редакции: «Порядок производства по делам об административных правонарушениях в отношении судей осуществляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях Российской Федерации».

4. Включить в ст. 19 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» ч. 7 следующего содержания: «Порядок производства по делам об административных правонарушениях в отношении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы осуществляется в соответствии с законодательством об административных правонарушениях Российской Федерации».

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Данные судебной статистики Судебного департамента Верховного Суда Российской Федерации // Судебный департамент Верховного Суда РФ : официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 09.03.2019).

2. О статусе судей в Российской Федерации : закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 (в ред. от 12.11.2018) // Российская газета. 1992. 29 июля.



3. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федеральный закон РФ от 08.05.1994 № 3-ФЗ (в ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 1994. 12 мая.

4. О прокуратуре Российской Федерации : федеральный закон РФ от 17.01.1992 № 2202-1 (в ред. от 27.12.2018) // Российская газета. 1992. 18 февр.

5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федеральный закон РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // Российская газета. 1999. 19 окт.

6. Журавлева И. А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2013.

### References

1. Dannye sudebnoj statistiki Sudebnogo departamenta Verhovnogo suda Rossijskoj Federacii // Sudebnyj departament Verhovnogo Suda RF [Data of judicial statistics of the Judicial Department of the Supreme Court of the Russian Federation // Judicial Department of the Supreme Court of the Russian Federation] : Oficial'nyj sajt. URL: <https://www.cdep.ru/index.php?id=79> (data obrashcheniya: 09.03.2019).

2. O statuse sudej v Rossijskoj Federacii : Zakon RF ot 26.06.1992 № 3132-1 (v red. ot 12.11.2018) // Rossijskaya gazeta. [On the status of judges in the Russian Federation: Law of the Russian Federation dated 06.26.1992 No. 3132-1 (as amended on 12.11.2018) // Russian newspaper.] 1992. 29 of July.

3. O statuse chlena Soveta Federacii i statuse deputata Gosudarstvennoj Dumy Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 08.05.1994 № 3-FZ (v red. ot 27.12.2018) // Rossijskaya gazeta. [On the status of a member of the Council of the Federation and the status of a deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation of 05.08.1994 No. 3-FZ (as amended on 12/27/2018) // Russian newspaper.] 1994. 12 of May.

4. O prokurature Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 17.01.1992 № 2202-1 (v red. ot 27.12.2018) // Rossijskaya gazeta. [On the prosecutor's office of the Russian Federation: Federal Law of the Russian Federation dated January 17, 1992 No. 2202-1 (as amended on December 27, 2018) // Rossijskaya Gazeta.] 1992. 18 of Febr.

5. Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii : federal'nyj zakon RF ot 06.10.1999 № 184-FZ (v red. ot 06.02.2019) // Rossijskaya gazeta. [On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation: federal law of the Russian Federation dated 06.10.1999 No. 184-FZ (as amended on 06.02.2019) // Russian newspaper.] 1999. 19 of Oct.

6. ZHuravleva I. A. Sovershenstvovanie mekhanizma otkrytosti deyatel'nosti organov ispolnitel'noj vlasti : avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk [Improvement of the mechanism of openness of the activities of executive bodies: authorial abstract of dissertation for candidate degree in economic sciences] М., 2013.