

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра таможенного, административного и финансового права

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДЕПУТАТОВ,
СУДЕЙ И ПРОКУРОРОВ**

НАУЧНЫЙ ДОКЛАД

Аспирант 3 года обучения
Направленности:
Административное право;
административный процесс
Направления подготовки
40.06.01. «Юриспруденция»
Селиванов Игорь Яковлевич

Научный руководитель: д.ю.н.,
Профессор кафедры таможенного,
административного и финансового права _____ С.Е. Чаннов
(подпись, дата)

Зав.кафедрой таможенного,
административного и финансового права
К.ю.н. _____ С.А. Овсянников
(подпись, дата)

Саратов 2019

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования.

Развитие института административной ответственности является важным механизмом законодательного реформирования и становления демократического общества и государственности. Регулирование административной ответственности депутатов, судей и прокуроров принципиальным образом отличается от общего порядка административного производства. Несомненно, такой порядок должен быть с учётом особого статуса и занимаемого положения в обществе.

Конституционный принцип равенства прав и свобод человека и гражданина перед законом и судом закрепляет основы равенства гражданской, административной и уголовной ответственности (ст. 19 Конституции Российской Федерации)¹. Равноправие — это демократическая основа, гарантирующая юридическое равенство перед законом и судом независимо от их пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Административное законодательство дуалистическим образом разграничивает субъектов административного правонарушения. Прежде всего, это выражается в разделении на обычных и должностных субъектов. Нередко, когда такие субъекты нарушают гражданское, административное, а иногда даже и уголовное законодательство. В подобных случаях возникает закономерный вопрос о привлечении должностных лиц к ответственности с учётом конституционного принципа равенства всех перед законом и судом.

¹См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.

Проблематика соблюдения принципа равенства по отношению к различным субъектам при совершении ими административного правонарушения в практике применения административного законодательства является актуальной на протяжении длительного времени. От надлежащего соблюдения этого принципа зависит основной результат административного судопроизводства – законное и справедливое разрешение спора, по существу. Административное дело должно рассматриваться с учётом конкретных обстоятельств и тех доказательств, которые положены в основу этого дела, т.е. вне каких-либо привилегий или предпочтений к одной из сторон. Недопустим дискриминационный характер реализации разных подходов для лиц одного субъектного состава и правового статуса. Изучаемая тема обусловлена повышенным общественным контролем и резонансом, что объясняет её актуальность на долгие годы вперед.

Общественный контроль напрямую взаимозависим от участников административного судопроизводства, а чем выше статус одного из субъектов административного правонарушения, тем выше резонанс к рассмотрению дела. Подтверждение тому, является активное участие региональных и федеральных средств массовой информации (далее по тексту – «СМИ») в освещении новостей о правонарушениях или преступлениях лиц с особым правовым статусом. Как правило, новостные заголовки с названиями: «Под Саратовом прокурор устроил гонки после новогоднего корпоратива»², «Краснодарский судья сбил девушку на «зебре» и устроил скандал»³, «Как депутатов лишали неприкосновенности. Досье»⁴ без труда набирают десятки тысяч просмотров, а темы остаются долгое время на вершине новостей. Общественный интерес к правонарушениям с участием обычных субъектов, ниже чем к правонарушениям с участием «особых» лиц.

² Официальный сайт «Газета.ру» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: https://www.gazeta.ru/auto/news/2013/12/30/n_5852865.shtml(дата обращения 15.04.2019 г.)

³ Официальный сайт «NTV.RU» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://www.ntv.ru/novosti/2138986/>(дата обращения 15.04.2019 г.)

⁴ Официальный сайт «ТАСС» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://tass.ru/info/1249164>(дата обращения 15.04.2019 г.)

Причинами, по которым проявляется общественный интерес выступают: правовое положение и должность субъектов, обладание неприкосновенностью, низкое количество правонарушений с участием лиц с особым правовым статусом по сравнению с количеством правонарушений с участием общих субъектов и т.д.

По состоянию на текущий момент в законодательстве и юридической науке отсутствует единый подход к обеспечению производства по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные и муниципальные функции, отсутствует полный перечень должностных лиц к которым применяется особый порядок производства по делу, имеются правовые коллизии порождающие вопросы и неопределенность. По этой причине существует потребность теоретического анализа сущности, правовой природы, функций и задач института административной ответственности лиц с особым правовым статусом. Действующий порядок привлечения депутатов, судей и прокуроров к административной ответственности не регламентирован профильным законодательством об административных правонарушениях, а значит установлен в нарушение ч.1, ст. 1.1 КоАП РФ⁵.

О несовершенстве действующего административного законодательства так или иначе говорили многие, среди последних высказался премьер-министр Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев. В ходе заседания правительства Российской Федерации 21 марта 2019 года было принято решение о подготовке проекта нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Дмитрий Анатольевич распорядился: «Минюсту России (А.В. Коновалову) совместно с Минэкономразвития России (М.С. Орешкиным) и с участием заинтересованных органов государственной власти и экспертных

⁵Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1, ч. I, ст. 1; 2018. № 1, ч. I, ст. 83.

организаций с целью актуализации и систематизации правового регулирования в области административной ответственности подготовить и до 1 июня 2019 года представить в Правительство Российской Федерации концепцию нового кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях...»⁶.

Таким образом, поставленная премьер-министром Российской Федерации задача, требует углубленного изучения проблем административного права, в том числе правоотношений в области административной ответственности депутатов, судей и прокуроров. Для её решения, необходимо провести процесс реформирования современного института административной ответственности лиц с особым правовым статусом с учётом сохранения правовых традиций и адаптирования под современные реалии.

Степень научной разработанности темы исследования.

Исследованию существа и проблем административно-правовой ответственности посвящены работы множества авторов. Значительную работу в области исследования общих и частных вопросов административной ответственности проделали А.П. Алёхин; Д.Н. Бахрах; И.И. Веремеенко; И.А. Галаган; Н.М. Конин; А.Е. Лунев; В.М. Манохин; Л.Л. Попов; Б.В. Россинский; Н.Г. Салищева; П.П. Сергун; В.Д. Сорокин; М.С. Студеникина; Ю.А. Тихомиров; С.Е. Чаннов; О.М. Якуба и многие другие.

В современном периоде попытки исследования проблем института административной ответственность лиц с особым правовым статусом предприняты И. Алешиной, А.Ю. Виновкуровым, В.З. Гушиным, И.П. Сергеевым, Н.М. Ждановым, А.Г. Камасовой, А.В. Новиковым, В.Н. Хорьковым и другими.

⁶Официальный сайт Правительства Российской Федерации: решения, принятые на заседании Правительства 21 марта 2019 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://government.ru/news/36154/> (дата обращения 13.04.2019 г.)

Несмотря на научные достижения вышеназванных авторов и большой вклад в теорию административного права, проделанная работа не свидетельствует о полной проработанности как теоретических, так и практических проблем института административной ответственности лиц с особым правовым статусом. Поэтому имеется необходимость дальнейшего исследования существа данного института в целях увеличения научных познаний, а также системного изучения проблем на его основе.

Целью диссертационного исследования является разработка концептуального базиса административно-правового регулирования административной ответственности лиц с особым правовым статусом, а также формирование единообразных условий применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные и муниципальные функции.

Для достижения поставленной цели следует разрешить следующие **задачи:**

- рассмотреть понятие, содержание, признаки, виды административной ответственности и её различия;
- исследовать концептуальную основу и правовую природу института административной ответственности лиц с особым правовым статусом (депутатов, судей и прокуроров);
- определить сходства и различия в методах привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом;
- проанализировать судебную практику в области привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом;
- выявить коллизии и проблемы законодательства, регламентирующего особый порядок производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц с особым правовым статусом;
- разработать и предложить усовершенствование административного законодательства, а также практики его применения;

- обосновать предложенные выводы, которые направлены на практическое совершенствования норм административного законодательства в области административной ответственности лиц с особым правовым статусом.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, регулируемые нормами административного законодательства, которые складываются при его нарушении и совершении административного правонарушения должностными лицами, выполняющими определенные государственные функции.

Предметом диссертационного исследования являются нормы конституционного, административного и иных отраслей права, а также законодательства Российской Федерации регламентирующего 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); научные разработки в области теории административной ответственности; данные судебной практики; статистические сведения.

Материалы исследования подготовлены на основе Конституции Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, 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», а также иных нормативно-правовых актов, которые регулируют отношения в сфере административной ответственности лиц с особым правовым статусом.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обусловлена использованием научной методологии на основе применения теоретических и эмпирических методов, анализа эмпирических данных и сравнения полученных результатов.

Эмпирической основой исследования выступают статистические сведения официального характера и материалы судебной практики Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, а также судов общей юрисдикции РФ первой и вышестоящих инстанций, отражающие проблемы применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют методы научного познания, среди которых общенаучные (анализ, синтез, логический, диалектический и т.д.) и частнонаучные (статистический, формально юридический, сравнительный и т.д.), которые использованы для достижения поставленной цели и задач. Например, историко-правовой метод был использован при рассмотрении вопроса о развитии института административной ответственности лиц с особым правовым статусом; при определении сходства и различия в методах привлечения к административной ответственности особых субъектов был применен сравнительно-правовой метод.

Использование вышеперечисленных методов научного познания позволило рассмотреть полную систему явлений и процессов изучаемой сферы юридических познаний, изучить объект исследования, выявить коллизии и законодательные пробелы, разработать и предложить новаторское решение по усовершенствованию административного законодательства, а также практики его применения.

Научная новизна исследования. Диссертация является одним из первых комплексных исследований в области юридической науки, так как впервые рассматривается сравнительно-правовой анализ мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности депутатов, судей и прокуроров. В ходе исследования предложено решение проблемы неравенства в вопросе

привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом.

Научная новизна исследования представлена авторскими идеями о необходимости кодификации и унификации административного законодательства, в области административной ответственности лиц с особым правовым статусом; об уточнении полного перечня субъектов; о необходимости создания единого порядка привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом и т.д.

Теоретическая значимость исследования основывается на представленных современных научных положениях, рекомендациях и итогах изучения, которые призваны развить и уточнить имеющиеся познания в области административной ответственности лиц с особым правовым статусом, а также разрешить выявленные проблемы; расширить теоретические границы научных знаний об административном праве и подготовить основу для последующего изучения проблем, связанных с административными правоотношениями лиц с особым правовым статусом.

Результаты диссертации могут быть использованы в научно-исследовательской и методологической деятельности, а также при обучении дисциплины «Административное право» студентам системы высшего образования.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные выводы могут успешно использоваться в практике применения нормотворческой деятельности для усовершенствования административного законодательства, улучшения результативности института административной ответственности депутатов, судей и прокуроров, и обеспечения дополнительных прав и свобод участников административного судопроизводства.

Результаты диссертации могут быть использованы в деятельности должностных лиц, уполномоченных на применение особых условий мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и

привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом.

Разработанные в диссертации авторские положения, которые касаются уточнения полного перечня лиц с особым правовым статусом; единого механизма привлечения к административной ответственности таких лиц и образования новой главы «Особенности производства по административным делам в отношении отдельных категорий лиц» направлены в министерство юстиции Российской Федерации и Государственную Думу Федерального собрания Российской Федерации для дальнейшего реформирования, кодификации и унификации административного законодательства.

Структура диссертации отражает поставленную цель и задачи. Работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя восемь параграфов, заключения, списка используемых источников и приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ:

1. Обосновано, что административное законодательство дуалистическим образом разграничивает субъектов административного правонарушения. Прежде всего, это выражается в разделении должностных субъектов.

Законодателем закреплён принцип административной ответственности должностных лиц с особым правовым статусом. Так, согласно административному законодательству особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определённые государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета Российской Федерации и иных лиц), устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

До конца неясной остаётся правовая природа института административной ответственности лиц с правовым иммунитетом, в части

конкретизации перечня таких лиц. В КоАП РФ отсутствует исчерпывающий перечень должностных лиц, к которым относится особый порядок производства по делу об административном правонарушении. Законодатель в ст.1.4 КоАП РФ ограничился формулировкой: «должностные лица, выполняющие определенные государственные функции (депутаты, судьи, прокуроры, сотрудники Следственного комитета Российской Федерации и иные лица)». Список иных лиц в действующем административном законодательстве отсутствует, что некорректно, так как именно профильное административное законодательство должно содержать исчерпывающий перечень этих лиц, а также условия обеспечения производства по делу об административном правонарушении и порядок привлечения к административной ответственности. Отсутствие полного списка лиц, обладающих особым правовым статусом порождает основной вопрос: применим ли особый порядок производства по административному делу к тому или иному должностному лицу?

При этом особый порядок привлечения лиц с особым правовым статусом к административной ответственности не распространяется на всех без исключения должностных лиц. Административное законодательство разделяет должностных лиц и должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. Таким образом, подтверждается теория о двойственности понимания статуса должностного лица административным законодательством (ст.1.4 и ст. 2.4 КоАП РФ). Вышеназванная двойственность выражается в различных подходах к обеспечению производства по делам об административных правонарушениях в отношении должностных лиц. Особый порядок привлечения к административной ответственности не распространяется на любых должностных лиц, а действует лишь на тех, кто упомянут в ч.2, ст. 1.4 КоАП РФ, с учётом оговорки «а также иные лица».

2. Сделан вывод о том, что в административном праве отсутствует единый принцип (механизм) обеспечения производства по делу об

административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции.

Законодатель при разработке административной реформы 2001 года не предусмотрел в КоАП РФ механизм привлечения к административной ответственности лиц с особым правовым статусом, лишь ограничившись бланкетно-отсылочными нормами на иные законы, в том числе: ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации», ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» и т.д.

Факт того, что в профильном законодательстве отсутствует регламентированный порядок привлечения «особых лиц» к административной ответственности не вносит открытость и гласность в исследуемый вопрос, а напротив, порождает противоречие, вопросы и неопределенность для правоприменителей.

Действующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, нарушают принцип правового равенства. В зависимости от должностной иерархии отличается процесс снятия правового иммунитета. Например, в отношении Уполномоченного по правам человека, депутатов и судей необходимо получить предварительное согласие на привлечение к административной ответственности у профессионального сообщества (у законодательной палаты или судебной коллегии), однако в отношении прокуроров механизм снятия иммунитета не предусмотрен, т.к. проверка сообщения о факте правонарушения является исключительной компетенцией органов прокуратуры. По нашему мнению вышеназванные особые условия должны быть едиными для всех должностных лиц без исключения.

Прозрачность в вопросе административной ответственности исследуемых субъектов должна быть как в теории, так и на практике.

Добиться этого на законодательном уровне можно, но без единого по форме и закреплённого порядка привлечения лиц с особым правовым статусом к административной ответственности не будет ясности в особенностях административного производства, а значит останется формализм и бюрократизм в исследуемой теме. По этой причине происходит стагнация института административной ответственности лиц с особым правовым статусом.

3. Сформулировано авторское мнение об усложненности порядка привлечения депутата (сенатора) палаты Федерального Собрания Российской Федерации к административной ответственности.

Основой принципа неприкосновенности для данной категории лиц выступает необходимость получения согласия соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации на лишение неприкосновенности парламентария. Получается, что при отсутствии согласия неприкосновенность парламентария остается в силе и привлечь лицо к административной ответственности не представляется возможным, а административное дело подлежит прекращению.

Анализ законоположения позволяет сделать вывод о несовершенстве законодательства по лишению депутатского иммунитета, а именно:

– порядок лишения неприкосновенности и привлечения депутатов к административной ответственности должен быть регламентирован профильным законодательством об административных правонарушениях, а не иными законами и регламентами. Иначе усматриваем нарушение ч.1, ст. 1.1 КоАП РФ. Текущая редакция ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» нуждается в доработке, т.к. не закреплён подробный порядок лишения депутатской неприкосновенности;

– политизированность. Решение принимается такими же депутатами, которые могут злоупотребить своим правом и отказать Генеральному прокурору в даче согласия;

– бюрократизм. Процесс лишения депутатского иммунитета осложнен обязательным взаимодействием Генерального прокурора Российской Федерации с палатой Федерального Собрания Российской Федерации. Во время перерыва между сессиями решение не будет рассмотрено из-за отсутствия кворума и пленарных заседаний. Таким образом, процесс снятия депутатского иммунитета может затянуться в летний период на 2 месяца. За такой длительный срок лицо может покинуть территорию Российской Федерации и скрыться от административного или уголовного преследования.

– отсутствие права на защиту депутата. В споре с Генеральным прокурором Российской Федерации парламентарий является слабой стороной. Последний лишён какого-либо права на реабилитацию своей чести и достоинства. Предоставляемое депутату слово для выступления и ответов на вопросы депутатов «право последней реплики» не может считаться надлежащим способом защиты своих прав. Для подготовки мотивированного отзыва на заявление о лишении иммунитета парламентария требуется: время на ознакомление и анализ первичных материалов дела, время на формирование позиции по спору, время на сбор доказательств и т.д. В действительности, парламентарий лишен возможности возражения на заявленные требования, т.к. вопрос должен быть рассмотрен одним днём.

– отсутствие возможности оспорить итоговое решение палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Действующим законодательством не предусмотрен апелляционный порядок рассмотрения жалобы, что нарушает права заинтересованных лиц.

4. Сделан вывод об избыточных гарантиях для кандидата в депутаты Государственной Думы, который не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации.

С момента регистрации и выдачи удостоверения кандидата в депутаты Государственной Думы лицо, претендующее на пост депутата получает неприкосновенность, которая снимается во вне судебном порядке по

требованию Генерального прокурора Российской Федерации. Гарантии кандидатам в депутаты предоставляются для обеспечения беспрепятственного проведения избирательной кампании и недопущения оказания на него какого-либо административного давления. Однако, не до конца понятна необходимость парламентской неприкосновенности для будущего парламентария. По нашему мнению неприкосновенность не может и не должна распространяться на указанное лицо по причине отсутствия статуса парламентария. С момента регистрации кандидат не осуществляет законодательные полномочия на высшем федеральном уровне: не участвует в заседаниях палаты, не участвует в работе комитетов и комиссий палат, не участвует в выполнении поручений, не участвует в слушаниях палаты, не вносит законопроекты на рассмотрение, не вносит парламентские запросы и т.д., а значит не может пользоваться особыми правами, гарантиями и неприкосновенностью. С юридической точки зрения регистрация кандидата в депутаты не свидетельствует о дальнейшем безоговорочном получении статуса депутата.

5. Подтверждена правовая коллизия в институте административной ответственности региональных и муниципальных депутатов.

Закон предусматривает особые условия производства по делу в отношении депутатов, но без уточнения статуса этого депутата. Мы помним, что КоАП РФ не содержит самого главного - порядка особого производства. В таких вопросах отсылает правоприменителя к Конституции и федеральным законам.

Анализ ст.13 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» позволяет сделать вывод о несогласованности законодательства. Парадоксально, но в обоих законах отсутствует особый порядок производства по административным делам в отношении таких субъектов, в то время как один закон ссылается на другой. Правовая неопределенность случилась из-за изменения законодательных

конструкций. Ранее действующий порядок предусматривал получение согласия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на передачу дела в суд, однако Конституционный суд Российской Федерации в 2002 году признал часть статьи несоответствующим основному закону. В своем Постановлении Конституционный суд указал: «институт неприкосновенности является отступлением от конституционного принципа равенства перед законом и судом (статья 19), закреплен непосредственно Конституцией Российской Федерации в отношении строго ограниченного круга лиц (статьи 91, 98 и 122) и, следовательно, не может быть распространен федеральным законом на других лиц»⁷. До настоящего дня коллизия порождает неопределенность и вопросы.

Неприкосновенность депутатов представительного органа муниципального образования мало чем отличается от предыдущего примера. Так, в соответствии с ч.8, ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» гарантии прав депутатов при привлечении к административной ответственности (совершения административно-процессуальных действий) устанавливаются федеральными законами. Аналогичным образом, де-юре и де-факто гарантии отсутствуют.

б. Аргументирован довод об усложнённости порядка привлечения судьи к административной ответственности.

По причине наличия излишних бюрократических признаков процесс сложно применимым на практике. Действующий порядок порождает достаточные споры о самой возможности достижения конечного результата –

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 12 апреля 2002 г. N 9-П По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного Собрания Красноярского края». Доступ из справочно-правовой системы «Гарант».

привлечения судьи к административной ответственности, так как этот вопрос разрешается его коллегами, такими же судьями. Судебное сообщество является своего рода «профессиональной семьей» и не в их интересах порождать судебные прецеденты, которые бросают тень на институт правосудия и судебный статус.

Обязательное участие Генерального прокурора Российской Федерации в этом механизме несомненно усложняет специфику привлечения к административной ответственности некоторых судей (за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного). Предлагаем частично снять нагрузку с Генеральной прокуратуры Российской Федерации и возложить обязанность представления на прокуратуру субъекта Российской Федерации, на территории которого работает судья.

III. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Полагаем, что в нынешних условиях необходимо собрать воедино и опубликовать в профильном административном законодательстве некоторые положения, касающиеся административной ответственности лиц с особым правовым статусом. Данные действия заключаются в систематизации действующего административного законодательства и облегчении его применения на практике. Необходимость кодификации продиктована отсутствием исчерпывающего перечня должностных лиц и единого механизма их привлечения к административной ответственности. Достижение заявленного результата возможно следующим образом:

1. Необходимо уточнить перечень иных лиц, выполняющих определенные государственные функции (в том числе: Уполномоченного по правам человека РФ, сотрудников органов государственной охраны и т.д.). Изменению подлежит ст. 1.4 КоАП РФ;

2. Следует образовать новую главу в КоАП РФ под названием «Особенности производства по административным делам в отношении отдельных категорий лиц» с указанием подробного механизма привлечения к административной ответственности таких лиц. Для достижения этого результата считается целесообразным отказаться от отсылочного принципа ч.2, ст. 1.4 КоАП РФ.

3. Участие Генерального прокурора Российской Федерации в процессе привлечения судьи иного суда (районного или мирового) является неоправданным. Полагаем, что действующий механизм необходимо изменить и возложить обязанность на прокуроров субъектов Российской Федерации, приравненных к ним военных и других специализированных прокуратур. Такой порядок будет являться равноценным с учетом статуса судей субъектов Российской Федерации и статуса прокуратуры субъектов Российской Федерации. Изменению подлежит ч.4, ст. 16 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

4. Действующее законодательство неоправданно наделяет Совет Федерации и Государственную Думу правом решать дальнейшую судьбу парламентария, когда решение о лишении правового иммунитета должно быть принято только в судебном порядке. Отметим, что на момент предъявления требований о снятии депутатского иммунитета никто из голосующих депутатов в полной мере не владеет материалами административного производства, а значит не может решать дальнейшую судьбу депутатского иммунитета.

По своей специфике процесс снятия неприкосновенности с депутата является сложным и трудоёмким. Текущий порядок нарушает принципы самостоятельности и независимости судебной власти от законодательной и исполнительной ветвей власти. Согласно статьям 10, 19, 118 Конституции Российской Федерации предоставление судебных функций парламенту недопустимо. На каком основании законодательная власть вмешивается в дела судебные и разрешает вопросы о виновности или невиновности?

Какими принципами руководствуется законодательный орган при составлении мотивированного решения?

Предлагаем возложить на судебные органы обязанность разрешения дел о лишении неприкосновенности парламентариев. Так, суд общей юрисдикции в рамках единого производства сначала рассматривает заявление уполномоченного лица (органа) о снятии неприкосновенности с депутата (как обеспечительную меру), а затем заявление о привлечении его к административной ответственности. Обязательным условием для снятия депутатской неприкосновенности является соответствующее согласие Генерального прокурора Российской Федерации, предъявляемое в суд заявителем. В качестве административного ответчика по делу выступает привлекаемый к ответственности депутат, чья неприкосновенность снимается в судебном порядке. В качестве заинтересованного лица в деле может выступать палата Федерального Собрания Российской Федерации.

При разрешении спора о снятии правового иммунитета суд должен руководствоваться принципами: независимости, равенства всех перед законом и судом, законности и справедливости при рассмотрении спора, гласности и открытости судебного разбирательства, состязательности и равноправия сторон. Решение палаты Федерального Собрания Российской Федерации не имеет правовой силы для исключения судебного делопроизводства. Таким образом, рассмотреть вопрос о возможности административного преследования депутата может только судебный орган, чей судебный акт будет являться законным основанием лишения депутата неприкосновенности. Изменению подлежит ч.4, ст. 19 ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

5. Гарантии административной неприкосновенности не должны распространяться на региональных и муниципальных депутатов. Статус федерального парламентария отличается от регионального и муниципального депутата по объему прав и обязанностей, гарантий и неприкосновенности. За

длительное время особый порядок привлечения к административной ответственности указанных лиц не был принят, а значит целесообразность наличия правовой конструкции отсутствует.

В связи с фактическим отсутствием правового иммунитета для данной категории лиц следует изменить действующее законодательство. Для исключения правового противоречия предлагаем признать утратившей силу ч.2, ст.13 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также ч.8, ст. 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Вышеназванные изменения позволят решить вопросы неопределенности для правоприменителей.

По причине отсутствия парламентского статуса у кандидата в депутаты Государственной Думы ФС РФ не должен быть правовой иммунитет, поэтому предлагаем исключить особые условия применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Изменению подлежит ч.2, ст.54 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

IV. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ НАУЧНО-КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ РАБОТЫ (ДИССЕРТАЦИИ) И АПРОБАЦИЮ РАБОТЫ

По теме диссертации **опубликовано 7 научных статей**, в том числе 3 статьи в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации (в настоящее время 2 статьи находятся в стадии печати).

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации

1. *Селиванов И.Я.* Административная ответственность судей и прокурорских работников // Вестник Саратовской Государственной Юридической Академии. – Саратов: Издательство ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», – 2019. № 1 (126). – С. 81-88. ISSN 2227-7315;

2. *Селиванов И.Я.* Проблемные вопросы административно-правовой ответственности судей, депутатов и прокуроров // Правовая культура. – Саратов: Издательство Поволжского института (филиала) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)» – 2019. № _ (___). – С. __-__. ISSN 1992-5867 (в печати);

3. *Селиванов И.Я.* Проблемные вопросы административной ответственности региональных и муниципальных депутатов // Правовая политика и правовая жизнь. – Саратов: Издательство Саратовского филиала ФГБУН «Институт государства и права Российской академии наук» – 2019. № _ (___). – С. __-__. ISSN 1608-8794 (в печати);

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

4. *Селиванов И.Я.* Административная ответственность судей // Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», – 2012. – С. 198. ISBN 978-5-91879-232-2;

5. *Селиванов И.Я.* Некоторые вопросы реализации механизма административной ответственности судей // Сборник по итогам VIII Международного Конституционного Форума, посвященного 80-летию Саратовской области: Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», – 2017. – С.157-159. ISBN 978-5-91879-702-0;

6. *Селиванов И.Я.* К вопросу о соблюдении принципа равенства перед законом при совершении // Сборник по итогам X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов: Актуальные проблемы правового, социального и политического развития

России. – Саратов: Издательство «Саратовский источник», – 2017. – С.254-256. ISBN 978-5-91879-720-4;

7. Селиванов И.Я. Проблема отсутствия полного перечня должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции в административном законодательстве // Научно-практический журнал «Вопросы юридического сообщества Вологодской области». – Вологда: Издательство Северо-Западного института ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина», – 2019. № 1 (2). – С. 25-27.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Основные тезисы и результаты, которые были рассмотрены в исследовании, отражены в научных публикациях, обсуждены на заседаниях кафедры таможенного, административного и финансового права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», а также представлены на следующих научных конференциях: Международная научно-практическая конференция студентов и аспирантов: «Актуальные проблемы правового и политического развития России» (г. Саратов, ФГБОУ ВПО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», юридический факультет, «20» апреля 2012 г.); Международная научно-практическая конференция: «Актуальные проблемы реформирования современного законодательства» (г. Саратов, ФГБОУ ВПО СГЮА, «27-28» апреля 2012 г.); Межвузовская студенческая научная конференция: «Современное состояние и перспективы развития институтов административного и информационного права» (г. Саратов, ФГБОУ ВПО СГЮА, институт юстиции, «18» декабря 2012 г.); VII Международная научно-практическая конференция: «Соотношение публичных интересов в условиях унификации таможенного

законодательства» (г. Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», юридический факультет, «02» ноября 2016 г.); VIII Международной Конституционный Форум посвященный 80-летию Саратовской области: «Международный и национальный механизмы обеспечения суверенитета» (г. Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», юридический факультет, «16» декабря 2016 г.); Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов, аспирантов: «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России» (г. Саратов, ФГБОУ ВО «Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского», юридический факультет, «20» апреля 2017 г.); V Международная студенческая научно-практическая конференция «Российское и зарубежное законодательство: современное состояние и перспективы развития» (г. Вологда, ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина» Северо-Западный институт (филиал), «24» апреля 2017 г.).