
Вопросы конституционного, муниципального, административного и финансового права

Научная статья

Научная специальность

12.00.02 «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право»

УДК 347.965:346:349.3

DOI <https://doi.org/10.26516/2071-8136.2022.2.15>

К ВОПРОСУ О ПРОФИЛАКТИЧЕСКОМ ПОТЕНЦИАЛЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ, ОБЛАДАЮЩИХ СПЕЦИАЛЬНЫМ СТАТУСОМ

© Дидик А. А.¹, Юрковский А. В.², 2022

¹ Прокуратура Архаринского района Амурской области, пгт Архара, Россия

² Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, г. Иркутск, Россия

Исследуется важная проблема механизма правового регулирования, его отдельных элементов, в частности социальных, не урегулированных правом и правовых отношений. Рассматривается профилактический потенциал привлечения к ответственности лиц, обладающих специальным статусом, основанный на порядке привлечения к административной ответственности. Устанавливается наличие пробелов и недостатков правового регулирования. В административном законодательстве не в полной мере последовательно обеспечивается реализация принципа равенства участников правовых отношений. В публикации показаны недостатки правового регулирования правового института привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом. Констатируется необходимость совершенствования правового регулирования на основании проведения правового мониторинга действующего законодательства и практики правоприменительной деятельности. В рамках совершенствования действующего механизма правового регулирования высказывается предложение о необходимости систематизации норм действующего законодательства, регулирующих институт привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом, с целью устранения противоречий и восполнения существующих пробелов. Утверждается, что основным недостатком отсутствия систематизации норм правового института привлечения к юридической ответственности лиц, обладающих специальным статусом, является тот факт, что правовые основания для привлечения лица к уголовной ответственности за повторное совершение аналогичных административных правонарушений в действующем законодательстве отсутствуют. Данное обстоятельство, по объективно складывающимся предпосылкам, существенно снижает профилактический потенциал привлечения к юридической ответственности лиц, обладающих специальным статусом.

Ключевые слова: административная ответственность, административный проступок, уголовная ответственность, административное наказание, дисциплинарный проступок, государственные функции, должностные лица, лица, обладающие специальным статусом, неприкосновенность, особый правовой режим, служебная проверка, профилактический потенциал.

TO THE QUESTION OF THE PREVENTIVE POTENTIAL OF BRINGING PERSONS WITH SPECIAL STATUS TO RESPONSIBILITY

© Didik A. A.¹, Yurkovsky A. V.², 2022

¹ Prosecutor's Office of the Arkharinsky District of the Amur Region, Arhara, Russian Federation

² Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, Irkutsk, Russian Federation

An important problem of the mechanism of legal regulation, its individual elements, in particular social, not regulated by law and legal relations, is being investigated. The preventive potential of bringing to responsibility persons with a special status, based on the procedure for bringing to administrative responsibility, is considered. The presence of gaps and shortcomings of legal regulation is established. The implementation of the principle of equality of participants in legal relations is not fully consistently ensured in administrative legislation. The publication shows the shortcomings of the legal regulation of the legal institution of bringing to administrative responsibility persons with a special legal status. It states the need to improve legal regulation on the basis of legal monitoring of the current legislation and law enforcement practice. As part of the improvement of the current mechanism of legal regulation, a proposal is made on the need to systematize the norms of the current legislation governing the institution of bringing to administrative responsibility persons with a special legal status in order to eliminate contradictions and fill existing gaps. It is argued that the main drawback of the lack of systematization by the norm of the legal institution of bringing persons with a special status to legal responsibility is the fact that there are no legal grounds for holding a person criminally liable for the repeated commission of similar administrative offenses in the current legislation. This circumstance, according to objectively emerging prerequisites, significantly reduces the preventive potential of bringing persons with a special status to legal liability.

Keywords: administrative responsibility, administrative offense, criminal liability, administrative punishment, disciplinary offence, state functions, officials, persons with a special status, immunity, special legal regime, service check, preventive potential.

Введение

Согласно положениям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)¹, а также Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ)² принцип равенства перед законом распространяется на физических лиц независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Вместе с тем Конституция РФ и некоторые федеральные законы в отдельных случаях предусматривают особые условия привлечения к административной ответственности лиц, обладающих специальным правовым статусом, которых КоАП РФ относит к должностным лицам, выполняющим определенные государственные функции.

Цель данной работы – изучение правового статуса лица, в отношении которого назначается служебная проверка по факту совершения им правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1, ч. 2 ст. 7.27, 5.35.1, 20.3.1 КоАП РФ. Это принципиально важно для определения оснований административной ответственности по указанным статьям, дисциплинарной ответственности, а также, в перспективе, основания уголовной ответственности за повторное совершение аналогичных административных правонарушений, которые в действующем законодательстве отсутствуют, что, по нашему мнению, снижает профилактический потенциал привлечения к юридической ответственности лиц, обладающих специальным статусом.

Материалы и методы исследования

В работе исследуются правовые акты, регламентирующие порядок привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом.

Эмпирические материалы исследования формировались в ходе правового мониторинга действующего законодательства и практики правоприменительной деятельности, подтверждаются статистическими данными, формируемыми в ходе прокурорской деятельности, и основываются на анализе материалов прокурорских проверок в ряде субъектов Российской Федерации.

Предлагаемая публикация использует как уже устоявшиеся в научной литературе подхо-

ды, так и новейшие, порой экспериментальные прикладные доктрины в их плюралистической интерпретации, характеризующие профилактический потенциал привлечения к юридической ответственности лиц, обладающих специальным статусом.

Помимо общенаучных методов исследования авторы опирались на метод комплексного правового регулирования, предложенный А. А. Юговым [5, с. 12], который предполагает комплексный характер конституционно-правового регулирования, проявляющийся в том, что упорядочение общественных отношений с помощью норм конституционного права осуществляется совместно (комплексно) с нормами других отраслей права, обеспечивая тем самым совокупное воздействие на предмет регулирования.

Обзор литературы

Авторы опирались на фундаментальные положения о правовом статусе человека и гражданина, разработанные отечественной теорией государства и права, конституционного и административного права, которые содержатся в работах С. С. Алексеева, Д. Н. Бахраха, А. Г. Бережнова, Н. В. Витрука, Л. Д. Воеводина, В. М. Горшенева, С. Ф. Кечекьяна, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, В. А. Кучинского, Е. А. Лукашевой, А. В. Малькова, Г. В. Мальцева, Н. И. Матузова, А. В. Мицкевича, В. А. Патюлина, Р. А. Ромашова, В. П. Сальникова, Ю. А. Тихомирова, Н. Ю. Хаманевой, Р. О. Халфиной, Л. С. Явича и др.

Результаты исследования

Ответственность лиц, обладающих специальным правовым статусом, выполняющих определенные государственные функции, не нова для юридической науки, но относится к разряду имманентно актуальных и достаточно остро политизированных, вызывает неугасающую полемику и концентрирует соприкосновение различных типов правопонимания, научных школ и подходов.

Не ставя перед собой задачи проанализировать теоретические концепции выделения содержательных предпосылок и организовать внутринаучную дискуссию, тем не менее приведем некоторые концептуальные точки зрения, характеризующие научное понимание особого статуса отдельных субъектов правовых отношений.

По мнению С. Ю. Суменкова, необходимость распространения исключения из общего правила связана с объективным существованием особого правового статуса отдельных субъектов правовых отношений, обладающих правовым иммунитетом – особой материально-процессуальной привилегией, распространяющейся

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

² Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

на строго указанные в нормах международного права, конституции, законов субъектов, признаки, регламентирующие их специальный статус путем наделения дополнительными гарантиями и преимуществами при привлечении к юридической ответственности или выполнении определенных обязанностей.

Иммунитет представляет собой исключение из общего порядка привлечения к ответственности, выполнения каких-либо процессуальных действий [4, с. 42].

По мнению А. А. Казакова, анализ некоторых процессуальных иммунитетов свидетельствует о том, что они могут послужить безусловным препятствием к привлечению виновных лиц к уголовной ответственности [1].

Важность наличия системы усложненного уголовного судопроизводства в системе норм УПК РФ¹ отчетливо прослеживается в правовых позициях Конституционного Суда РФ. В частности, в одном из своих определений КС РФ отмечает: «...нормы главы 52 УПК Российской Федерации в целом... предусматривают специальный – усложненный – порядок возбуждения уголовных дел и производства по ним в отношении указанной категории лиц, предоставляющий им дополнительные процессуальные гарантии, которые, не исключая уголовную ответственность за совершенные преступления, посредством определенного усложнения процедур уголовного преследования обеспечивают их защиту при осуществлении публичных профессиональных обязанностей»².

С учетом характера и специфики деятельности лиц, перечисленных в ст. 447 УПК РФ, предоставление им правовой гарантии защиты от необоснованного уголовного преследования является совершенно справедливым. Это не только реальная возможность ощущать себя в безопасности при выполнении своих обязанностей, но и существенная гарантия объективности и справедливости последующего судебного рассмотрения уголовного дела. Тем более что подозреваемым становится не просто гражданин, а лицо, обладающее определенными властными полномочиями, способное существенно препятствовать расследованию [2, с. 35].

Наиболее последовательным сторонником ограничения действия таких норм является

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

² Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Бакаева Сергея Викторовича на нарушение его конституционных прав пунктом 10 части первой статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, статьями 290 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 581-О-О // КонсультантПлюс : справочная правовая система.

Группа государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО), которая неоднократно «рекомендовала сократить до минимума, требуемого в демократическом обществе, категории лиц, пользующихся иммунитетом от судебного преследования»³.

Вместе с тем принципы равенства перед законом и неотвратимости наказания реализуются не в полной мере по статьям КоАП РФ, образующим административную преюдицию.

Согласно положениям ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ за административные правонарушения, за исключением административных правонарушений, предусмотренных ч. 2 настоящей статьи, военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, и имеющие специальные звания сотрудники Следственного комитета РФ, органов внутренних дел, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, органов принудительного исполнения Российской Федерации, Государственной противопожарной службы и таможенных органов в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение военной службы (службы) указанными лицами и их статус, несут дисциплинарную ответственность.

В соответствии с ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ за административные правонарушения, предусмотренные ст. 5.1–5.26, 5.45–5.52, 5.56, 6.3, 7.29–7.32, 7.32.1, гл. 8, ст. 11.16 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов), гл. 12, ст. 14.9, ч. 7 ст. 14.32, гл. 15 и 16, ст. 17.3, 17.7–17.9, ч. 1 и 3 ст. 17.14, ст. 17.15, 18.1–18.4, ч. 2.1, 2.6 ст. 19.5, ст. 19.5.7, 19.7.2, ч. 5 ст. 19.8, ст. 20.4 (в части нарушения требований пожарной безопасности вне места военной службы (службы) или прохождения военных сборов) и ч. 1 ст. 20.25 настоящего Кодекса, лица, указанные в ч. 1 настоящей статьи, несут административную ответственность на общих основаниях.

На основании положений ст. 2.5 КоАП РФ в перечень статей, по которым лица, обладающие специальным статусом, не несут административную ответственность на общих основаниях, не вошли ст. 6.1.1, ч. 2 ст. 7.27, 5.35.1, 20.3.1 КоАП РФ.

Факт привлечения лиц к административной ответственности по ст. 6.1.1, ч. 2 ст. 7.27, 5.35.1, 20.3.1 КоАП РФ, в случае повторного совершения аналогичных правонарушений, в последующем

³ Дополнение к докладу о выполнении Российской Федерацией рекомендаций ГРЕКО по итогам объединенных первого и второго раундов оценки (принято на 58-м Пленарном заседании в г. Страсбурге 7 декабря 2012 г.). URL: <https://genproc.gov.ru/anticor/doks/greco071212.pdf>

может явиться основанием для возбуждения уголовных дел по ст. 116.1, 158.1, 157, 282 УК РФ.

Вместе с тем ранее законодатель справедливо включил в перечень статей, по которым лица, обладающие специальным статусом, несут административную ответственность на общих основаниях, ст. 12.8, 12.9, 12.15, 12.26 КоАП РФ. За повторное совершение правонарушений, предусмотренных указанными статьями КоАП РФ, лицо подлежит уголовной ответственности по ст. 264.1, 264.2 УК РФ.

В соответствии с положениями ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ в случае, когда административное правонарушение совершено лицом, указанным в ч. 1 ст. 2.5 настоящего Кодекса, за исключением случаев, когда за такое административное правонарушение это лицо несет административную ответственность на общих основаниях, производство по делу об административном правонарушении после выяснения всех обстоятельств совершения административного правонарушения подлежит прекращению для привлечения указанного лица к дисциплинарной ответственности.

В случае, если по результатам проведения в отношении лица служебной проверки по факту совершения им правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1, ч. 2 ст. 7.27, 5.35.1, 20.3.1 КоАП РФ, будет принято решение о его виновности, оно подлежит дисциплинарной ответственности. Вследствие этого правовые основания для привлечения лица к уголовной ответственности за повторное совершение аналогичных административных правонарушений отсутствуют.

Кроме того, в случае проведения служебной проверки, по результатам которой должностное лицо не будет признано виновным и будет принято решение об отсутствии в его действиях состава административного правонарушения и о неприменении к нему дисциплинарного взыскания, пострадавшая сторона не имеет возможности оспорить результаты данной проверки, так как не является участником трудовых отношений.

Выводы

Прежде всего полагаем необходимым отметить, что правовые основания для привлечения лица к уголовной ответственности за повторное совершение аналогичных административных правонарушений в действующем законодательстве отсутствуют, что, по нашему мнению, снижает профилактический потенциал привлечения к юридической ответственности лиц, обладающих специальным статусом.

Невключение указанных нами статей КоАП РФ в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ не повышает профи-

лактический потенциал существующего уголовно-правового запрета.

Из-за недостатков систематизации действующего законодательства лицо, привлеченное к дисциплинарной ответственности, достоверно знает о фактической безнаказанности в связи с наличием у него специального правового статуса, тем самым, по нашему мнению, находится в привилегированном положении.

Данное обстоятельство позволяет лицу, обладающему специальным статусом, ощущать свое статусное отличие от иных физических лиц, что, в свою очередь, снижает весь потенциал превентивного воздействия за совершение повторного аналогичного правонарушения.

Указанная ситуация отрицательно отражается на эффективности института административной ответственности как формы административного принуждения и противоречит принципу равенства перед законом, закрепленному в Конституции РФ¹.

Полагаем, что данные обстоятельства являются недостатками правового регулирования, которые необходимо устранить путем внесения изменений в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ и включения в указанную норму закона административных правонарушений, повторный факт совершения которых образует состав преступлений, предусмотренных ст. 116.1, 157, 158.1, 282 УК РФ [3].

Такой способ устранения отмеченных недостатков правового регулирования, по нашему мнению, может способствовать реализации принципа равенства перед законом и неотвратимости наказания и будет служить эффективным правовым инструментом воздействия на общественные отношения. 

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казаков А. А. Дисбаланс в правовом регулировании процессуальных иммунитетов в сфере уголовного судопроизводства // *Lex russica* (Русский закон). 2016. № 4. С. 115–23. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.113.4.115-123>
2. Синицын В. А. Отдельные вопросы производства по уголовным делам в отношении лиц, обладающих особым правовым статусом // *Судья*. 2018. № 2. С. 34–37.
3. Смоляков П. Н. Ответственность за побои в действующем законодательстве // *КонсультантПлюс* : справочная правовая система. 2022.
4. Суменков С. Ю. Правовой иммунитет как исключение из правил: историко-правовой аспект // *История государства и права*. 2010. № 12. С. 41–43.
5. Югов А. А. О методах отрасли российского конституционного (кратологического) права // *Конституционное и муниципальное право*. 2010. № 4. С. 8–13.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // *КонсультантПлюс* : справочная правовая система.

REFERENCES

1. Kazakov A.A. Disbalans v pravovom regulirovanii protsesual'nykh immunitetov v sfere ugovnogo sudoproizvodstva [Imbalance in the legal regulation of procedural immunities in the field of criminal proceedings]. *Lex russica* [Lex russica], 2016, no. 4. pp. 115-123. <https://doi.org/10.17803/1729-5920.2016.113.4.115-123> (in Russian)
2. Sinitsyn V.A. Otdel'nyye voprosy proizvodstva po ugovnomu delam v otnoshenii lits, obladayushchikh osobym pravovym statusom [Separate issues of criminal proceedings against persons with a special legal status]. *Sud'ya* [Judge], 2018, no. 2, pp. 34-37. (in Russian)
3. Smolyakov P.N. Otvetstvennost' za poboi v deystvuyushchem zakonodatel'stve [Responsibility for beatings in the current legislation]. *Konsul'tantPlyus : spravoch'naya pravovaya sistema* [ConsultantPlus : legal reference system]. 2022. (in Russian)
4. Sumenkov S.Yu. Pravovoy immunitet kak isklyucheniye iz pravil: istoriko-pravovoy aspekt [Legal Immunity as an Exception to the Rule: Historical and Legal Aspect]. *Istoriya gosudarstva i prava* [History of State and Law], 2010, no. 12, pp. 41-43. (in Russian)
5. Yugov A.A. O metodakh otrasli rossiyskogo konstitutsionnogo (kratologicheskogo) prava [On the methods of the branch of Russian constitutional (cratological) law]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and municipal law], 2010, no. 4, pp. 8-13. (in Russian)

Статья поступила в редакцию 11.03.2022; одобрена после рецензирования 14.04.2022; принята к публикации 13.05.2022.

Received on 11.03.2022; approved on 14.04.2022; accepted for publication on 13.05.2022.

Дидик Александр Александрович – прокурор, Архаринский район Амурской области (Россия, 676740, Амурская обл., пгт Архара, ул. Победы, 45), e-mail: arhara@prokamur.ru

Didik Alexander Alexandrovich – Prosecutor, Arkharinsky District of the Amur Region, Junior Counselor of Justice (45, Pobedy st., Arkhara, Amur region, 676740, Russian Federation), e-mail: arhara@prokamur.ru

Юрковский Алексей Владимирович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий, кафедра государственно-правовых дисциплин, Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации (Россия, 664035, г. Иркутск, ул. Шевцова, 1), ORCID: 0000-0002-0926-8965, ResearcherID: AАН-4911-2021, e-mail: avyurkovsky@mail.ru

Yurkovskiy Alexey Vladimirovich – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State and Legal Disciplines, Irkutsk Law Institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation (1, Shevtsova st., Irkutsk, 664035, Russian Federation), ORCID: 0000-0002-0926-8965, ResearcherID: AАН-4911-2021, e-mail: avyurkovsky