

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

ИРИНА СЕРГЕЕВНА КУЗНЕЦОВА

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

101000, Российская Федерация, Москва, ул. Мясницкая, д. 20

E-mail: irinadz.kuznetsova@gmail.com

SPIN-код: 2297-9045

DOI: 10.35427/2073-4522-2023-18-1-kuznetsova

ТРАНСФОРМАЦИЯ СУДЕЙСКОГО ИММУНИТЕТА В ПРОЦЕДУРЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Аннотация. Наделение судей гарантиями неприкосновенности, защищающими от какого-либо вмешательства в их деятельность, давления извне и необоснованных преследований, является важнейшим шагом в развитии российского суда как органа, олицетворяющего судебную власть.

В законодательстве советского периода предусматривалась возможность привлечения судей к административной ответственности на общих, равных со всеми основаниях. На практике это приводило к негативным последствиям. В дальнейшем для усиления гарантий судейской неприкосновенности в ходе осуществления судебно-правовой реформы ее авторы отказались от возможности применения каких-либо мер административного принуждения к судьям. Возрождение института административной ответственности судей свидетельствует о снижении гарантий их неприкосновенности. Вместе с тем с его восстановлением связано и появление в законодательстве процессуального иммунитета, предполагающего особый порядок привлечения судей к административной ответственности.

В связи с недостаточной ясностью в определении правовой регламентации такого порядка, а также неоднозначности реализации законодательного регулирования в правоприменительной практике целью статьи является исследование процедуры привлечения судьи к административной ответственности. В статье проанализирован досудебный этап возбуждения процедуры по делу об административном правонарушении в отношении судьи: инициаторы, алгоритм действий правоохранительных органов; проведена аналитика правоприменения; рассмотрена судебная стадия процедуры: роль коллегий из трех судей в реше-

нии вопроса о возможности привлечения судьи к административной ответственности и суд, рассматривающий дело по существу.

Результаты исследования показали: во-первых, что возбуждение производства по делу об административном правонарушении, а также применение мер обеспечения административного производства в отношении судьи осуществляется на общих основаниях; во-вторых, единственным проявлением процессуального иммунитета судьи на досудебной стадии является направление должностным лицом, уполномоченным возбуждать дела об административных правонарушениях, материалов дела прокурору соответствующего уровня для проверки и при наличии оснований последующего направления Генеральному прокурору РФ; в-третьих, в судебной стадии коллегии из трех судей не осуществляют правосудие, они лишь устанавливают наличие или отсутствие связи в постановке вопроса о привлечении судьи к административной ответственности с его судебной деятельностью; в-четвертых, процессуальный иммунитет распространяется на все составы административных правонарушений независимо от тяжести содеянного, а также от подведомственности правонарушения несудебным органам или же подсудности дел, определяемой гл. 23 КоАП; в-пятых, рассмотрение в отношении судьи дела об административном правонарушении по существу производится в районных судах или у мировых судей.

Ключевые слова: неприкосновенность судей, особый порядок привлечения судей к административной ответственности, возбуждение административного производства в отношении судьи, коллегии из трех судей, суды, осуществляющие судопроизводство по делам об административных правонарушениях, в отношении судьи

IRINA S. KUZNETSOVA

National Research University Higher School of Economics

20 Myasnitskaya ulitsa, Moscow 101000 Russia

E-mail: irinadz.kuznetsova@gmail.com

SPIN code: 2297-9045

JUDICIAL IMMUNITY TRANSFORMATION IN ADMINISTRATIVE LIABILITY PROCEDURE

Abstract. Providing judges with immunity guarantees, protecting against any interference in their activities, outside pressure and unreasonable persecution, is an important step for the Russian court development as a judiciary body.

The Soviet period legislation provided the possibility of imposing administrative liability on judges on the same grounds as all others. This had negative consequences in practice. Subsequently, in the course of the judicial reform, the drafters excluded

the possibility of applying any measures of administrative persecution against judges. The revival of the institute of administrative liability of judges indicates lowering of the related immunity guarantees. Along with this, the revival thereof is associated with the appearance of procedural immunity in the legislation which presupposes a special procedure of bringing judges to administrative trial.

Due to the lack of adequate clarity in the definition of its legal regulation and ambiguity in the implementation of legislative regulation in law enforcement practice the article is aimed at researching judge's procedural immunity.

The article analyzes the pre-trial stage of administrative initiation proceedings against a judge: initiators, sequence of actions law enforcement agencies; law enforcement implementation; the judicial stage of the procedure: the role of board comprising three judges and the court hearing the administrative offenses cases against the judge.

The study tested that: firstly, administrative initiation proceedings and application of administrative measures against a judge are carried out on the general grounds; secondly, referral of case materials by an official authorized to initiate administrative offenses cases to the appropriate level procurator for verification and then to the Procurator-General of the Russian Federation is the sole manifestation of procedural immunity on a pre-trial stage; thirdly, at the trial stage the board comprising three judges does not administer justice, it merely establishes whether or not there is a link between the administrative prosecution of a judge and his judicial activities; fourthly, procedural immunity extends to all administrative offences, regardless of the seriousness of the offence and jurisdiction of the offence by non-court authorities or jurisdiction of cases determined by Chap.23 of the Administrative Offence Code; fifthly, administrative offences in essence in respect of judges are tried in district courts or by justices of the peace.

Keywords: judicial immunity; special administrative liability procedure for bringing judges; initiation of administrative proceedings against a judge; board comprising of three judges; the courts hearing the administrative offenses cases against the judge

Введение в проблему

Признание современным демократическим государством иммунитета судей отвечает общественной востребованности справедливого правосудия, которое обеспечивается путем публичного разбирательства дел компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Идея судейского иммунитета (*doctrine of judicial immunity*¹) закреплена в международных документах, содержа-

¹ Концепция доктрины судейского иммунитета зародилась в XVII в. в Англии. Суть доктрины состоит в неответственности судьи за выраженное им при осуществлении правосудия мнение и принятое решение по делу до тех пор, пока судья не выходит за пределы своей юрисдикции. Идея судейского иммунитета получила

щих общепризнанные стандарты в сфере осуществления правосудия, а его необходимость подтверждается опытом мирового развития правосудия и заключается «в обеспечении надлежащего осуществления правосудия, ...защите публичного интереса, который не должен ослабевать из-за страха судьи перед ответственностью за принятое решение»².

Указанное предназначение судейского иммунитета согласуется с существом судейской неприкосновенности, сформулированным Конституционным Судом РФ, который оценивает ее как «необходимый элемент конституционно-правового статуса судьи, являющимся не личной привилегией гражданина, а средством защиты публичных интересов, прежде всего интересов правосудия, цель которого — защита прав и свобод человека и гражданина»³.

Анализ действующего законодательства, а также конституционно-правовых позиций позволяет выделить в качестве одного из необходимых элементов судейской неприкосновенности процессуальный иммунитет, состоящий в усложненной процедуре привлечения судьи как к уголовной, так и к иным видам ответственности, включая административную.

Законодательство советского периода не знало такого понятия, как «судейский иммунитет». В нем предусматривалась возможность при-

свое развитие и в США, иногда защищая судей от ответственности, даже когда их решения могут нарушать гражданские права граждан. Примером, иллюстрирующим последний тезис, является дело *Stump v. Sparkman*, в котором судья по заявлению матери 15-летней девушки, имеющей особенности развития, вынес решение о ее принудительной стерилизации под видом удаления аппендицита. Впоследствии, когда она выросла и узнала о проведенной операции, то подала гражданский иск против этого судьи. В 1978 г. Верховный суд США постановил, что доктрина судейского иммунитета запрещает подачу иска против судьи за существо принятого решения. См.: *Stooksbury K.E., Scheb II J.M., Stephens Jr.O.H.*. Encyclopedia of American Civil Rights and Liberties. Santa Barbara, 2017. P. 484; *Waters R.C.* Judicial Immunity vs. Due Process: When Should a Judge be Subject to Suit? URL: <https://globalwrong.files.wordpress.com/2013/01/judicial-immunity.pdf> (дата обращения: 23.08.2022); *Shaman J.M.* Judicial Immunity from Civil and Criminal Liability. URL: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1378&context=sdlr> (дата обращения: 29.08.2022).

² *Romagnoli J.* What Constitutes a Judicial Act for Purposes of Judicial Immunity? URL: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2661&context=flr> (дата обращения: 29.08.2022).

³ Постановления Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. № 6-П // СЗ РФ. 1996. № 14. Ст. 1549.; от 19 февраля 2002 г. № 5-П // СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 1015.; от 28 февраля 2008 г. № 3-П // СЗ РФ. № 10 (ч. 2). Ст. 976, от 18 октября 2011 г. № 23-П // СЗ РФ. 2011. № 44. Ст. 6319.

влечения судей к административной ответственности на общих, равных со всеми основаниях. На практике это приводило к негативным последствиям: имели место многочисленные случаи провокаций в отношении судей, попыток незаконного привлечения их к ответственности, имеющих целью запугать судей или «наказать» за негодные решения. Поэтому в дальнейшем для усиления гарантий судейской неприкосновенности в ходе осуществления судебно-правовой реформы ее авторы отказались от возможности применения каких-либо мер административного принуждения по отношению к судьям⁴. Мотивы вполне ясны: судья не должен быть поставлен в такое положение, когда любой административный орган или его представитель (например, милиционер — вне контроля со стороны органов судейского сообщества) может легко организовать мелочное преследование даже необязательно с целью повлиять на судебное решение или расквитаться за уже принятое, а просто, чтобы продемонстрировать судье, «чья власть эффективнее»⁵.

Впервые запрет на привлечение судей к административной ответственности был введен 4 августа 1989 г. Законом СССР «О статусе судей в Союзе Советских Социалистических Республик»⁶ также в целях исключения давления на судей со стороны ведомств, за деятельностью которых стал осуществляться судебный контроль. Закон не допускал применение мер административного взыскания в отношении судьи при исполнении им обязанностей в суде (ст. 6). Это было определенным достижением в истории развития судейских иммунитетов, поскольку в этом выражается закрепление на законодательном уровне материально-правового иммунитета судей от административной ответственности, имевший, правда, не абсолютный характер, поскольку иммунитет действовал при нахождении судьи в здании суда.

Однако это отступление от установленного запрета, все-таки допускающее привлечение судей к рассматриваемому виду ответствен-

⁴ См.: *Морщакова Т.Г.* Российское правосудие в контексте судебной реформы. М., 2004. С. 182; *Вицин С.Е.* Концепция 1991 года положила начало формированию правового государства в России // *Российская юстиция.* 2001. № 11. С. 16; *Палеев М.С., Пашин С.А., Савицкий В.М.* Закон о статусе судей в Российской Федерации: Научно-практический комментарий. М., 1994. С. 61.; *Колбая Г.Н.* Закон, умаляющий независимость судей, не может быть принят // *Журнал российского права.* 1999. № 12. С. 86–95.

⁵ См.: *Краснов М.А., Мишина Е.А.* Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2007. С. 88.

⁶ Свод законов СССР. 1990. Т. 10. С. 14-1.

ности, было устранено в связи с принятием Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»⁷ (далее — Закон о статусе судей) и именно с принятием этого Закона связано формирование материально-правового иммунитета судей в области административной и дисциплинарной ответственности, имеющего абсолютный характер, поскольку он содержал императивную норму, не допускающую никакой возможности привлечения судей к ответственности, в частности, и к административной (ст. 16).

Спустя 12 лет институт административной ответственности судей был восстановлен Федеральным законом от 15 декабря 2001 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”»⁸. Введение именно этого вида ответственности вызывало самые большие опасения. В соответствии с п. 1.1 Европейской хартии о статусе для судей «в национальные законы не могут вноситься изменения, направленные на снижение уровня гарантий, уже достигнутых в соответствующих странах»⁹. Кроме того, согласно положению, содержащемуся в ч. 4 ст. 5 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»¹⁰, установлено, что в Российской Федерации не могут издаваться законы и иные нормативные правовые акты, отменяющие или умаляющие самостоятельность судов, независимость судей. В этой связи обоснованным представляется вопрос: мог ли законодатель вводить административную ответственность судей?

Д.Н. Козак объяснял ее введение, в частности, приведением статуса всех судей к определенному единству, поскольку судьи Конституционного Суда РФ могли привлекаться к административной ответственности, а судьи судов общей и арбитражной юрисдикций — нет¹¹. В основном сторонники восстановления административной ответственности судей объясняют свою позицию ее соответствием конституционному принципу равенства всех перед законом и судом¹².

⁷ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

⁸ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4834.

⁹ «Европейская хартия о статусе для судей» (DAJ/DOC (98) 23) [рус., англ.]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1.

¹¹ См.: Козак Д.Н. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российский судья. 2001. № 10. С. 7–8.

¹² См.: Цараев А.А. Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 156.

При этом Совет судей выступал против ее введения, так как в условиях расширения судебного контроля за исполнительной властью это чревато необоснованным преследованием судей¹³. По мнению В.И. Радченко, введение рассматриваемого вида ответственности может быть использовано как определенный административный диктат¹⁴. Если общество хочет иметь в качестве судей людей, не нарушающих административно-правовые запреты не из боязни перед наказанием, а в силу своего статуса, то оно не может не отказаться от примитивного понимания «равенства», согласившись с тем, что на судьях лежит гораздо более тяжелая ответственность — не только соответствовать общественным представлениям о судебском статусе, но и без опаски противостоять органам, имеющим возможность легко употребить свои полномочия для незаконного воздействия, давления, в том числе и на «упрямого» судью¹⁵.

Сохранение по отношению к судьям угрозы применения мер административного взыскания — явный знак того, что общество и государство не понимают и не признают, очевидно, по разным причинам истинной роли судебной власти. Возрождение института административной ответственности судей свидетельствует о ликвидации материально-правового иммунитета от привлечения к названному виду ответственности и, следовательно, о снижении гарантий их неприкосновенности. Вместе с тем с его восстановлением связано появление процессуального иммунитета судей, т.е. особого порядка привлечения их к административной ответственности, устанавливающего изъятия из общего. Поскольку решение о возможности привлечения судьи к такой ответственности принимается судебной коллегией в составе трех судей судов различного вышестоящего уровня — в зависимости от уровня суда, в котором работает судья — по представлению Генерального прокурора РФ, такая процедура, по мнению законодателя, должна гарантировать защиту судей от необоснованного преследования и исключить возможное давление на судью со стороны правоохранительных органов.

Важно обозначить, что тенденция неприменения административной ответственности к судьям сколько-то сохранялась — практики ее

¹³ См.: Колесников Е.В., Селезнева Н.М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 22–33.

¹⁴ См.: Радченко В.И. Судебная реформа в Российской Федерации: некоторые теоретические и практические проблемы: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 38.

¹⁵ См.: Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. С. 88.

применения долгое время не было. Это было связано прежде всего с тем, что введенный усложненный порядок по любому проступку (независимо от тяжести содеянного) представлялся неоправданно сложным и порождал нежелание юрисдикционных органов даже пытаться применить административные меры к судьям, в частности, в случаях нарушения ими правил дорожного движения, охоты или рыбной ловли и т.п.¹⁶

Нельзя не признать, что на сегодняшний день эта тенденция изменилась и «правоприменительная практика реализации установленного порядка привлечения судей к административной ответственности имеется, что свидетельствует не только о потенциальной, но и о фактической возможности реализации правовых предписаний»¹⁷. Это, в частности, подтверждается статистическими данными, содержащимися в Обзорах о рассмотрении дел в Верховном Суде РФ. Например, в 2018 г. в Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ по первой инстанции было рассмотрено пять дел о привлечении судьи к административной ответственности, по которым все заявленные требования были удовлетворены¹⁸, в 2019 г. — 12 таких дел с аналогичным решением¹⁹, в 2020 г. — пять дел с вынесением решения, по которым требования удовлетворены²⁰, а в 2021 г. — три административных дела с удовлетворением заявленных требований²¹.

¹⁶ См.: *Абросимова Е.Б.* Очерки российского судоустройства: реформы и результаты. М., 2009. С. 270; *Клеандров М.И.* Статус судьи: правовой и смежные компоненты / Под ред. М.М. Славина. М., 2008.

¹⁷ *Жданов Н.М.* Об административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // *Административное право и процесс.* 2013. № 9. С. 33–37. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел в 2018 году. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁹ Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2019 году административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁰ Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2020 году административных, гражданских дел, дел по разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²¹ Обзор статистических данных о рассмотрении в Верховном Суде Российской Федерации в 2021 году административных, гражданских дел, дел по

В связи с применением административной ответственности к судьям целью настоящей работы является исследование процессуального иммунитета судей при привлечении к названному виду ответственности, а также механизма его реализации через призму судебной практики, с тем чтобы обосновать предложения, направленные на совершенствование процессуального судейского иммунитета и судопроизводства по административным делам в отношении судей²².

При этом имеет значение, что на судебном этапе процедуры задействованы, с одной стороны, состоящие из судей структуры, действующие в разных звеньях судебной системы, а с другой — суды, являющиеся компетентными в порядке административного судопроизводства решать вопрос об административной ответственности судей. Ввиду же недостаточной ясности правовой регламентации статуса и роли тех и других на фоне допустимости административной ответственности судьи, налагаемой лишь в судебном порядке, а также при неоднозначной реализации законодательного регулирования в правоприменительной практике представляется необходимым существенное уточнение как предназначения, так и функциональных полномочий обозначенных органов.

Судебные коллегии в составе трех судей являются специальными коллегиями — они **не** осуществляют правосудие, формируются не как судебные составы по делам и образуются соответственно в Верховном Суде РФ, верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа из общего числа судей этих судов, и ежегодно утверждаются Высшей квалификационной коллегией судей РФ, т.е. действуют в системе органов судейского сообщества только для решения на основе представления Генерального прокурора РФ вопроса о возможности возбуждения производства по привлечению судьи к административной ответственности.

разрешению экономических споров, дел об административных правонарушениях и уголовных дел. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²² В связи с тем, что правонарушения в области дорожного движения являются наиболее распространенными основаниями для привлечения судей к административной ответственности, в настоящей статье исследуется процедура привлечения судей к названному виду ответственности на примерах случаев из судебной практики, связанных с нарушениями правил дорожного движения. Анализ такой практики показал, что процессуальный иммунитет судей распространяется и на иные составы административных правонарушений, ответственность за которые налагается не только в судебном порядке.

Суды же, осуществляющие судопроизводство по делам об административных правонарушениях, — районные суды или мировые судьи в зависимости от подсудности, определенной в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП), — уполномочены как суды первой инстанции принимать решение о наложении административного взыскания на судью лишь после снятия процессуального иммунитета коллегией в составе трех судей. При этом действуют также процедуры проверки этих решений в инстанционном порядке.

Досудебный этап. Возбуждение процедуры по делу об административном правонарушении в отношении судьи: инициаторы, алгоритм действий правоохранительных органов

Согласно Закону о статусе судей судья привлекается к административной ответственности в особом порядке. Развивая указанную норму, КоАП относит судей к категории должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, и содержит указание на особые условия применения в отношении них мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности (ч. 2 ст. 1.4). Однако КоАП — в отличие от Уголовно-процессуального кодекса РФ (гл. 52 «Особенности производства по уголовным делам в отношении отдельных категорий лиц») — не регламентирует порядок производства по делу об административном правонарушении, а также не определяет особые условия применения мер обеспечения такого производства в отношении судей.

Рассмотрение вопроса о привлечении судьи к административной ответственности иницируется направлением представления Генерального прокурора РФ коллегии в составе трех судей соответствующего вышестоящего суда в зависимости от уровня суда, в котором работает судья. Именно такая особая процедура обеспечивает процессуальный иммунитет судей при производстве по делу об административном правонарушении.

Отсутствие правовой регламентации процессуального порядка подготовки представления Генерального прокурора РФ являлось существенным упущением в регулировании процедуры. В целях восполнения указанного пробела, а также установления единого подхода к реализации усложненных процедурных форм привлечения к административной ответственности отдельных категорий должност-

ных лиц в конце 2015 г. был принят приказ Генпрокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом»²³ (далее — Приказ). Приказ носит внутриорганизационный характер, регулируя административные правоотношения лишь постольку, поскольку предусматривает алгоритм действий для прокуроров разного уровня в случае выявления административного правонарушения²⁴, совершенного действующим или находящимся в отставке судьей.

Согласно Приказу прокуроры городов, районов или межрайонные прокуроры в случае выявления административного правонарушения, совершенного судьей, незамедлительно представляют прокурору субъекта РФ постановление о возбуждении дела об административном правонарушении с приложением материалов проверки (п. 2.4). Прокурор субъекта РФ обязан незамедлительно рассмотреть поступившие от нижестоящих прокуроров материалы или обращения уполномоченных органов и при наличии оснований ходатайствовать перед Генеральным прокурором РФ о внесении соответствующего представления. К ходатайству должны быть приложены материалы дела об административном правонарушении и мотивированное заключение по вопросам о наличии особого статуса у лица, привлекаемого к административной ответственности, о наличии в его действиях признаков административного правонарушения и об отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу. Прокурор субъекта РФ также вправе ходатайствовать перед Генеральным прокурором РФ о внесении соответствующего представления в случае возбуждения им или его заместителем дела об административном правонарушении в отношении судьи (п. 3.4).

Так, к исключительной подведомственности прокурора отнесено возбуждение производства по некоторым составам административных правонарушений, ответственность за которые несут любые лица независимо от наличия у них особого правового статуса, т.е. в том числе и судьи (например, ст. 5.61 «Оскорбление», ст. 5.61.1 «Клевета»,

²³ Приказ Генпрокуратуры России от 23 ноября 2015 г. № 645 «О порядке реализации прокурорами полномочий в сфере привлечения к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ См.: *Стуканов А.П., Соловьева А.К.* Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // *Законность*. 2018. № 5. С. 5–11.

ст. 5.62 «Дискриминация», ст. 12.35 «Незаконное ограничение прав на управление транспортным средством и его эксплуатацию» и проч.). Все процессуальные действия, осуществляемые прокурором на данной стадии, осуществляются в процедурах, установленных КоАП.

В целях настоящей статьи логичным представляется сравнение с регламентацией процедуры привлечения к административной ответственности парламентариев, являющихся, так же как и судьи, должностными лицами, обладающими особым правовым статусом. В соответствии с п. 4 ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»²⁵ такая процедура предполагает принятие решения о лишении неприкосновенности лиц указанной категории в случае, если в отношении их действий, связанных с осуществлением полномочий, начато производство по делу об административном правонарушении, соответствующей палатой Федерального Собрания РФ по представлению Генерального прокурора РФ. При этом особый порядок привлечения парламентариев к административной ответственности применяется, если такая ответственность налагается в судебном порядке. Соответственно, представление Генерального прокурора РФ необходимо только по делам, отнесенным к подведомственности судов (ст. 23.1 КоАП). Если же согласно КоАП решение о привлечении к административной ответственности принимается несудебными органами и должностными лицами, то и для парламентариев также действует общий порядок, т.е. усложненная процедура не предусмотрена. Аналогичным образом в отношении парламентариев урегулирована данная ситуация и в Приказе.

Однако в отношении судей нормативными правовыми актами не конкретизируется, требуется ли представление Генерального прокурора РФ при привлечении к административной ответственности несудебными органами и должностными лицами, т.е. когда согласно КоАП дело не отнесено к подведомственности судов.

В случае нарушения судьей Правил дорожного движения (далее — ПДД) определить алгоритм действий до этапа направления материалов дела прокурору субъекта РФ позволяет приказ Министерства внутренних дел РФ от 23 августа 2017 г. № 664²⁶ (далее — Ре-

²⁵ СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.

²⁶ Приказ Министерства Внутренних Дел России от 23 августа 2017 г. № 664 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством

гламент). В соответствии с п. 303 указанного документа в случае нарушения ПДД при выявлении достаточных данных о наличии события административного правонарушения, совершенного судьей, сотрудник незамедлительно передает рапорт и другие материалы о нарушении руководителю подразделения ДПС для дальнейшего направления прокурору или вышестоящему прокурору. Более того, в соответствии с п. 300 Регламента «административные действия, связанные с надзором за дорожным движением, в том числе с использованием технических средств и специальных технических средств, работающих в автоматическом режиме, остановкой транспортного средства и пешехода, проверкой документов, осуществляются в отношении должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, на общих основаниях». Это означает, что сотрудники ГИБДД могут не только проверять документы у судьи, но и досматривать его автомобиль, вещи и даже проводить личный досмотр²⁷.

Согласно ст. 28.3 КоАП должностные лица органов внутренних дел (полиции) уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, в том числе в случаях выявления нарушений ПДД или правил эксплуатации транспортного средства. Также согласно ст. 28.1.1 КоАП должностные лица полиции уполномочены составлять и протоколы осмотра места совершения административного правонарушения. С момента составления этих документов дело об административном правонарушении считается возбужденным. Соответственно, ни КоАП, ни иные подзаконные нормативные правовые акты не запрещают сотрудникам полиции возбудить дело об административном правонарушении в отношении судьи. Это означает, что инспекторы ДПС, руководствуясь положениями КоАП, возбуждают производство в отношении судьи без соблюдения особой процедуры, т.е. на общих основаниях и в порядке, установленном гл. 23, 24 КоАП. Соответственно «согласия на возбуждение дела (составление протокола) об административном правонарушении в отношении судьи также не требуется»²⁸.

внутренних дел РФ государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства РФ в области безопасности дорожного движения» // Российская газета. 2017. № 232.

²⁷ См.: *Корецкий Д.А., Алтухов С.А.* Новый Административный регламент ГИБДД в свете федеральных законов // Законность. 2018. № 1. С. 42–45.

²⁸ *Хромов Е.В.* Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. № 6. С. 65.

Аналитика судебного правоприменения

Представляется, что рассматриваемое нормативное регулирование, допускающее возбуждение производства в отношении судьи на общих основаниях в нарушение закрепленного федеральным законом усложненного порядка, — на фоне имеющихся прецедентов, исключающих возможность на общих основаниях возбуждать дела в отношении судьи, — не способствует единообразию судебной практики.

Так, судья постановлением инспектора ГИБДД был привлечен к административной ответственности по ст. 12.6 КоАП («Нарушение правил применения ремней безопасности или мотошлемов»), ему было назначено административное наказание в виде штрафа. Не согласившись с этим постановлением, он обратился с жалобой к начальнику ОГИБДД МО МВД России, который своим решением постановление отменил и прекратил производство по делу в связи с малозначительностью совершенного правонарушения. Прекращая производство, начальник указал, что в действиях судьи усматриваются признаки состава указанного выше административного правонарушения. Это демонстрирует негативное значение недостаточной дифференцированности в регулировании этапов возбуждения процедуры производства об административном правонарушении в отношении судьи и оснований его прекращения. Не согласившись с таким решением, судья обратился с жалобой в городской суд.

В судебном заседании выступил свидетель — супруга судьи, которая утверждала, что во время движения она и муж были пристегнуты. Остановившись по требованию инспектора ГИБДД, она отстегнула ремень безопасности, инспектор этого не видел и утверждал, что она ехала с не пристегнутым ремнем. Это иллюстрирует потенциальную возможность должностного лица, уполномоченного согласно КоАП возбуждать дела об административных правонарушениях, оказывать давление на судью.

Рассматривая дело, судья пришел к выводу, что составление протокола (постановления) об административном правонарушении возможно только после получения согласия коллегии из трех судей на привлечение судьи к административной ответственности. В свете данной аргументации логичным представляется вопрос: возможно ли получение такого согласия при отсутствии протокола или постановления об административном правонарушении? Изложенное подтверждает тезис о недостаточной ясности правовой регламентации в определении роли коллегии из трех судей, а также ее функциональ-

ных полномочий на этапе возбуждения дела об административном правонарушении в отношении судьи. По итогам рассмотрения дела жалоба на решение начальника ОГИБДД была удовлетворена, указание о наличии в действиях судьи признаков административного правонарушения было исключено, поскольку должностное лицо не могло решать вопрос о виновности судьи.

Представляется, что нарушение установленного процессуального порядка влечет нарушение всей процедуры и, соответственно, отмену вынесенных уполномоченным должностным лицом обжалованных актов и действий, что во многих случаях подтверждается правоприменительной практикой²⁹.

1. Постановлением инспектора ДПС ГИБДД УМВД России судья признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.29 КоАП, состав которого отнесен согласно ст. 23.3 КоАП к рассмотрению органов внутренних дел, а назначать административные наказания за указанное правонарушение вправе начальники соответствующих подразделений полиции. Судье было назначено наказание в виде административного штрафа.

Как следует из материалов дела, судья в нарушение п. 4.3 ПДД перешел проезжую часть вне пешеходного перехода. Не согласившись с указанным постановлением, судья обратился в районный суд с жалобой, в которой просил постановление отменить, поскольку в силу особого статуса он не может быть привлечен к административной ответственности в общем порядке. В судебном заседании судом было установлено, что судья, будучи остановленным инспектором ДПС, сообщил о своем статусе, однако в нарушение требований инспектор ГИБДД вынес постановление о его привлечении к административной ответственности вместо того, чтобы составить и передать рапорт об этом руководителю подразделения ДПС.

Суд в связи с нарушением порядка привлечения судьи к административной ответственности отменил постановление инспектора. Кроме того, по результатам рассмотрения дела суд сделал существенный для понимания оснований отмены полицейского акта вывод об отсутствии состава административного правонарушения в действиях судьи, поскольку он не мог быть привлечен к административной ответственности на общих основаниях.

²⁹ См.: решение Центрального районного суда города Калининграда от 9 февраля 2022 г. № 12-33/2022 (12-591/2021); решение Кинельского районного суда Самарской области от 20 ноября 2019 г. № 12-159/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2. Постановлением инспектора Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД ГУ МВД России судья был привлечен к административной ответственности за превышение скорости движения транспортного средства, и ему должностным лицом полиции было назначено административное наказание в виде штрафа (ч. 2 ст. 12.9 КоАП). Административное правонарушение зафиксировано средствами, обеспечивающими фото- и видеосъемку в автоматическом режиме. Постановление полиции, обжалованное привлеченным к ответственности в районном суде с просьбой об отмене постановления и прекращении производства по делу ввиду нарушения особого порядка привлечения судей к административной ответственности, было аннулировано по этому основанию. Такая практика подтверждает, что любое административное нарушение судьи устанавливается только либо в судебном порядке, либо после получения согласия образуемой в вышестоящих судах особой коллегии, состоящей из трех судей.

В случаях фиксации административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием транспортного средства, работающим в автоматическом режиме специальным техническим средством, имеющим функции фото- и видеозаписи — в исключение из процессуального иммунитета, согласно названному выше Регламенту, в отношении судей, все административные действия, связанные с надзором за дорожным движением, допускаются на общих основаниях, что подтверждено многочисленной правоприменительной практикой.

Анализ складывающейся судебной практики показывает, что судье при таком регулировании — в целях соблюдения гарантированного ему процессуального иммунитета — также приходится чаще вначале обращаться к вышестоящему должностному лицу — начальнику Центра видеофиксации ГИБДД ГУ МВД России, чтобы обжаловать постановления, вынесенные нижестоящими должностными лицами, и лишь позже, не добившись результата в оспаривании их законности, в районный суд, т.е. не сразу в суд. При этом в решениях, рассматривающих жалобы начальников органов полиции, оценка доводов о наличии судейского статуса заявителя может быть и вовсе не представлена³⁰.

³⁰ См.: решение Рамонского районного суда Воронежской области от 12 октября 2018 г. № 12-116/18; решение Дзержинского городского суда Нижегородской области от 23 декабря 2016 г. по делу № 12-1050/2016; решение Железнодорожного

Обеспечение единообразия судебной практики является условием защиты судей от такого административного преследования с тем, чтобы процессуальная реакция отмены незаконных актов, подтверждающая необходимость соблюдения установленной особой процедуры привлечения судей к административной ответственности. Участие специальной коллегии в вышестоящих судах в составе трех судей, в том числе и в случаях проверки сообщений о фактах правонарушений, зафиксированных с применением работающих в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и видеозаписи³¹, предполагает, что, используя такие средства, при привлечении к ответственности должностное лицо обязано установить наличие особого правового статуса и обеспечить соблюдение установленной законом процедуры³², требующей на данном этапе направление материалов дела руководителю должностного лица, составившего протокол, для их последующего направления прокурору. Важно обозначить, что такой подход распространяется и на иные составы административных правонарушений, например нарушение правил пользования объектами животного мира³³.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о нарушении процедуры привлечения судей к административной ответственности в случае фиксации с помощью средств объективного контроля административного правонарушения в области дорожного движения, совершенного с использованием транспортного средства. В такой ситуации зачастую только обращение в суд позволяет судьям защитить в судебном порядке свое неотъемлемое право на неприкосновенность, являющееся конституционной гарантией их независимости.

Кроме того, представляется, что процедура привлечения судей к административной ответственности на досудебном этапе, предполагающая участие должностных лиц различных правоохранительных органов, не гарантирует защиту судьи от необоснованного административного преследования с их стороны, а также не создает препятствий

районного суда города Воронежа от 8 декабря 2016 г. № 12-346/2016; решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 11 апреля 2019 г. № 12-131/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³¹ См.: решение Люберецкого городского суда Московской области от 2 декабря 2021 г. № 12-653/2021. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³² См.: решение Октябрьского районного суда города Улан-Удэ от 11 апреля 2019 г. № 12-131/2019.

³³ См.: решение Камбарского районного суда Удмуртской Республики от 23 сентября 2016 г. по делу № 12-56/2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

для провокаций и оказания давления на судей. Это объясняется общим в части особой процедуры порядком возбуждения производства по делу об административном правонарушении, а также отсутствием в отношении судьи запрета на применение мер административного обеспечения производства по делу, а именно личного досмотра, досмотра вещей, транспортного средства и т.д.³⁴

На досудебном этапе производства представителями правоохранительных органов может вовсе игнорироваться и такая важная гарантия, как недопустимость задержания судьи по подозрению в совершении преступления или по иному основанию либо обязанность по освобождению судьи в случае его принудительного доставления в любой государственный орган, когда личность судьи не могла быть известна в момент задержания, немедленно после ее установления.

В конечном счете обоснованной является позиция, касающаяся этической составляющей института административной ответственности судей, в частности, о «профессионально-этической допустимости самой ситуации, когда действующий в административном судопроизводстве, назначающий штрафы или лишаящий кого-либо водительских прав судья сам оштрафован или без прав»³⁵. Тем более что привлечение судьи к такого рода ответственности не исключает его «параллельного наказания еще и по линии квалификационных коллегий судей — поскольку административное правонарушение порождает судью и авторитет судебной власти»³⁶.

Применительно к последнему случаю в качестве иллюстрации можно привести практику Дисциплинарной коллегии судей Верховного Суда РФ, когда полномочия судьи были досрочно прекращены за неоднократное управление транспортным средством с подложными государственными регистрационными знаками, а также 41 нарушение скоростного режима при управлении этим транспортным средством. Указанные факты были выявлены с помощью камер автоматической фиксации административных правонарушений.

Лишая судью статуса, квалификационные коллегии судей обосновывали такую меру тем, что судья не могла не осознавать значения неоднократного управления транспортным средством с подложны-

³⁴ См.: постановление Первого кассационного суда общей юрисдикции от 17 декабря 2020 г. № 16-6066/2020, 5-12/2020. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

³⁵ Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 25.

³⁶ Там же. С. 25.

ми государственными регистрационными знаками как вызывающего сомнение в ее честности, соответствии высоким стандартам морали, что умаляет авторитет судебной власти, причиняет ущерб репутации судьи. Соответственно, совершив во внеслужебной деятельности проступок, ставящий под сомнение ее репутацию судьи, она причинила ущерб престижу профессии судьи и авторитету судебной власти³⁷.

Судебный этап: роль коллегий в составе трех судей в решении вопроса о возможности (допустимости) привлечения судьи к административной ответственности и суд, рассматривающий дело по существу

Решение о возможности привлечения судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора РФ. Так, судебная коллегия из трех судей Верховного Суда РФ принимает решение о возможности такого привлечения судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, кассационного и апелляционного судов общей юрисдикции, верховного суда республики и равных ему судов, военного суда, арбитражных судов. В отношении же судьи районного суда или мирового судьи решение принимается коллегией в составе трех судей соответственно вышестоящего суда на уровне субъекта Федерации.

Рассмотрение судебного этапа процедуры целесообразно начать с порядка формирования в качестве законного суда, осуществляющего административное судопроизводство на первом этапе возбуждения дела, составов коллегий из трех судей, принимающих решение по обращению прокурора о привлечении судьи к административной ответственности.

Так, состав данной коллегии Верховного Суда РФ формируется из числа судей этого суда и ежегодно утверждается Высшей квалификационной коллегией судей РФ по представлению Пленума Верховного Суда РФ, основанному на предложении Председателя этого суда. Составы же таких коллегий судей на уровне субъекта Федерации также ежегодно утверждаются Высшей квалификационной коллегией судей РФ, но уже по представлению президиума этих судов, основанному на предложении председателя соответствующего суда. Иные

³⁷ См.: решение Дисциплинарной коллегии Верховного Суда РФ от 24 декабря 2019 г. № ДК 19-90 // Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2020) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 22 июля 2020 г.). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

положения, подробнее регулирующие порядок выдвижения кандидатур в названные коллегии судей указанных судов, их работы, в законодательстве не предусмотрены. Регламент Верховного Суда РФ³⁸ также не устанавливает порядок деятельности данной специальной коллегии Верховного Суда РФ. Она не включена и в состав Верховного Суда РФ как его структурное подразделение. Аналогичное правовое регулирование предусмотрено и в отношении коллегий из судей других судов, уполномоченных решать о возможности привлечения судьи к административной ответственности.

Представляется, что порядок выдвижения кандидатур в такие коллегии судей составляет сферу дискреционных полномочий председателей соответствующих судов, поскольку позволяет им выдвигать кандидатуры судей по своему усмотрению.

Коллегии из трех судей рассматривают представление Генерального прокурора РФ в порядке и процедурах, предусмотренных специальным законом — ст. 16 Закона о статусе судей. Можно сказать, что коллегии являются первой ступенью на судебном этапе привлечения судей к административной ответственности. Роль этих коллегий определена в п. 8 ст. 16 названного Закона. При рассмотрении вопроса о возможности привлечения судьи к административной ответственности, установив, что производство указанных мероприятий или действий обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, коллегии отказывают в даче согласия на производство указанных мероприятий. Это означает, что коллегия, рассматривая представление Генерального прокурора РФ, должна установить, что привлечение судьи к административной ответственности не связано с осуществлением им судейских полномочий. Другими словами, юридически значимым обстоятельством при разрешении такого вопроса является наличие или отсутствие связи между привлечением судьи к административной ответственности и его судебной деятельностью.

Анализ судебной практики позволяет констатировать, что при рассмотрении представления она исходит исключительно из имеющихся данных о возможной причастности судьи к административному правонарушению и не вправе делать вывод о наличии либо об отсутствии в действиях судьи состава административного правонарушения, его

³⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 7 августа 2014 г. № 2 «Об утверждении Регламента Верховного Суда Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2014. № 10.

виновности либо невиновности, осуществлять проверку достоверности сведений и исследование доказательств в подтверждение состава правонарушения, поскольку это подлежит проверке и оценке при судебном рассмотрении дела об административном правонарушении по существу.

По мнению Конституционного Суда РФ, «приведенное регулирование призвано исключить возможность публичного преследования судьи в связи с его профессиональной деятельностью и не предreshает разрешение вопроса о виновности судьи в совершении административного правонарушения, которое осуществляется в рамках производства по делу об административном правонарушении в соответствии с КоАП»³⁹.

В связи с изложенным важно обозначить, что правовая природа коллегий из трех судей, уполномоченных решать вопрос о возможном привлечении судьи к административной ответственности, схожа с органами судейского сообщества и отвечает требованиям Европейской хартии о статуте для судей, п. 1.3 которой предусматривает необходимость вмешательства в процесс принятия любого решения, влияющего в том числе на прекращение полномочий судьи уполномоченного органа, не зависящего от органов законодательной и исполнительной власти, не менее половины состава которого составляют судьи, избранные своими коллегами с соблюдением методов, гарантирующих широкое представительство судебной власти.

Таким образом, заключение коллегии из трех судей имеет целью играть роль фильтра (аналогично компетенции органов судейского сообщества), защищая судей от необоснованного административного преследования, поскольку, давая согласие, коллегии фактически снимают процессуальный иммунитет судьи для дальнейшего рассмотрения дела об административном правонарушении по существу в соответствующем суде.

Вместе с тем установление факта связи инициативы по привлечению судьи к административной ответственности с его судебной деятельностью является труднодостижимым с точки зрения доказывания в суде, так как не очевидно, какие поводы могут быть приняты во внимание судом при рассмотрении административного дела после полу-

³⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 28 сентября 2021 г. № 1690-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Слиски Сергея Германовича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 16 Закона Российской Федерации “О статусе судей в Российской Федерации”». Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

чения прокурором согласия с его представлением или же служить для отмены состоявшегося заключения коллегии. Практика показывает, что попытки судей заявить о возможном преследовании обычно отклоняются не конкретизируемой формулировкой: «Судебная коллегия, изучив в полном объеме имеющиеся в материалах судебного производства документы, не установила данных, дающих основания для вывода о том, что решение вопроса о привлечении к административной ответственности обусловлено его позицией, занимаемой при осуществлении им судейских полномочий». Например, указание в жалобе ссылок на номера дел в связи с позициями, по которым, по мнению судьи, могло осуществляться его преследование в качестве судьи, признаются судом необоснованными, поскольку такие данные имеют предположительный характер⁴⁰.

В соответствии с п. 10 ст. 16 Закона о статусе судей заключение коллегии из трех судей может быть обжаловано в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства РФ, в рамках апелляционного производства. Важно отметить, что допущенные должностными лицами нарушения, например, неознакомление с материалами, невручение копий протоколов, отстранение от управления транспортным средством, освидетельствование для определения состояния алкогольного опьянения, не может повлечь отмену обжалуемого заключения о допустимости возбуждения административного производства, поскольку вопрос о законности действий должностных лиц предметом коллегиальной оценки при даче согласия на административное преследование судьи не является. Проверка фактических обстоятельств по делу об административном правонарушении, а также их правовая оценка осуществляются в специально установленных процессуальным законодательством — КоАП — процедурах и не относятся к компетенции коллегии судей, принимающей решения о допустимости привлечения судьи к административной ответственности.

По истечении срока для обжалования заключения коллегии из трех судей материалы дела направляются по подсудности для рассмотрения по существу в районный суд или мировому судье, где рассмотрение дела об административном правонарушении в отношении судьи — после снятия процессуального иммунитета — осуществляет-

⁴⁰ См.: апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 5 июня 2019 г. № 66-АПА19-3; апелляционное определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 24 ноября 2020 г. по делу № 66а-1264/2020. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ся в общем порядке, т.е. таком же, что и в отношении любого гражданина. Отличным будет только комплект документов, содержащихся в материалах дела, направляемых в соответствующий суд для рассмотрения по существу, среди которых присутствует также заключение коллегии из трех судей о согласии на возбуждение производства, рассматриваемое в судебном разбирательстве по существу в качестве доказательства соблюдения процедуры привлечения судьи к административной ответственности.

Выводы

По мнению законодателя, рассмотренная процедура привлечения судей к административной ответственности должна гарантировать защиту от необоснованного преследования и исключить возможность давления на судью со стороны правоохранительных органов. Вместе с тем представляется, что внешне усложненный порядок привлечения к такому виду ответственности не исключает возможности попыток со стороны органов и должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, незаконного привлечения судей к административной ответственности и совершения других действий в целях оказания давления на носителей судебной власти.

Анализ подзаконных правовых актов, а также судебной практики показывает, что возбуждение производства по делу об административном правонарушении, а также применение мер обеспечения административного производства в отношении судьи осуществляется на общих основаниях, т.е. в таком же порядке, как в отношении любого другого лица. Единственным проявлением процессуального иммунитета судьи на досудебной стадии является направление должностным лицом, уполномоченным возбуждать дела об административных правонарушениях, материалов дела прокурору соответствующего уровня для проверки и при наличии оснований последующего направления Генеральному прокурору РФ.

Как показывает практика, именно требование о направлении материалов дела по подведомственности не соблюдается правоохранительными органами, что свидетельствует о нарушении процессуальных гарантий судебской неприкосновенности как элемента конституционного статуса судьи. В связи с игнорированием их процессуального иммунитета судьям нередко приходится обжаловать постановления должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, обращаясь к вышестояще-

му органу или должностному лицу либо в районный суд по месту рассмотрения дела.

Важно, что процессуальный иммунитет распространяется на все составы административных правонарушений независимо от тяжести содеянного, а также от их подведомственности правонарушения несудебным органам и должностным лицам или же подсудности дел, как они определяются гл. 23 КоАП. На фоне неясности законодательно-регулирующей такой подход подтверждается и легитимируется судебной практикой.

Представляется, что судебная стадия процедуры привлечения судей к административной ответственности не отличается логичностью не только в части распределения компетенций, но также с точки зрения определения законного суда, уполномоченного рассматривать дело по существу по месту совершения административного правонарушения или месту нахождения органа, в который поступили материалы, полученные с применением работающих в автоматическом режиме специальных технических средств, обеспечивающих фото и видеосъемку.

Участие коллегии из трех судей в рассматриваемой процедуре, по сути, не является правосудием, а аналогично деятельности органов судейского сообщества при снятии других судейских иммунитетов: эта коллегия лишь устанавливает наличие или отсутствие связи в постановке вопроса о привлечении судьи к административной ответственности с его судебной деятельностью.

Представляется, что было бы вполне обоснованным участие в этой процедуре такого органа судейского сообщества, как Высшая квалификационная коллегия судей РФ, вместо коллегии из трех судей на уровне разных судов. Далее — в порядке предложения — дело об административном правонарушении в отношении судьи могло бы рассматриваться по существу не судами низшего звена судебной системы, а действующими коллегиями из трех судей Верховного Суда РФ или суда на уровне субъекта РФ. Кроме того, отнесение к подсудности названных коллегий компетенции по рассмотрению жалоб на постановления должностных лиц, уполномоченных возбуждать дела об административных правонарушениях, также способствовало бы усилению процессуального иммунитета судей.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Абросимова Е.Б. Очерки российского судоустройства: реформы и результаты. М.: Институт права и публичной политики, 2009.

Адушкин Ю., Жидков В. Дисциплинарная и административная ответственность судей: за и против // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 24–26.

Вицин С.Е. Концепция 1991 года положила начало формированию правового государства в России // Российская юстиция. 2001. № 11. С. 15–17.

Жданов Н.М. Об административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 33–37.

Клеандров М.И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты / Под ред. М.М. Славина. М.: НОРМА, 2008.

Козак Д.Н. Суд в современном мире: проблемы и перспективы // Российский судья. 2001. № 10. С. 5–14.

Колбая Г.Н. Закон, умаляющий независимость судей, не может быть принят // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 86–95.

Колесников Е.В., Селезнева Н.М. О повышении ответственности судей в Российской Федерации // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 22–33.

Корецкий Д.А., Алтухов С.А. Новый Административный регламент ГИБДД в свете федеральных законов // Законность. 2018. № 1. С. 42–45.

Краснов М.А., Мишина Е.А. Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

Морщакова Т.Г. Российское правосудие в контексте судебной реформы. М.: Р. Валент, 2004.

Палеев М.С., Пашин С.А., Савицкий В.М. Закон о статусе судей в Российской Федерации: Научно-практический комментарий. М.: БЕК, 1994.

Радченко В.И. Судебная реформа в Российской Федерации: некоторые теоретические и практические проблемы: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1999.

Стуканов А.П., Соловьева А.К. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 5–11.

Хромов Е.В. Привлечение к административной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом // Lex russica. 2017. № 6. С. 60–67.

Цараев А.А. Неприкосновенность судьи как гарантия его независимости: Дисс. ... канд. юрид. наук. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2003.

Stooksbury K.E., Scheb II J.M., Stephens Jr. O.H. Encyclopedia of American Civil Rights and Liberties. Santa Barbara: ABC–CLIO, LLC, 2017.

Waters R.C. Judicial Immunity vs. Due Process: When Should a Judge Be Subject to Suit? URL: <http://globalwrong.files.wordpress.com/2013/01/judicial-immunity.pdf> (дата обращения: 29.08.2022)

Shaman J.M. Judicial Immunity from Civil and Criminal Liability. URL: <https://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1378&context=sdlr> (дата обращения: 29.08.2022).

Romagnoli J. What Constitutes a Judicial Act for Purposes of Judicial Immunity? URL: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2661&context=flr> (дата обращения: 29.08.2022).

REFERENCES

Abrosimova, E.B. ed. (2009). *Ocherki rossiyskogo sudoustroystva: reformy i rezul'taty* [Essays on the Russian Judiciary: Reforms and Results]. Moscow: Institut prava i publichnoy politiki. (in Russ.).

Adushkin, Yu. and Zhidkov, V. (2001). Distiplinarnaya i administrativnaya otvetstvennost' sudey: za i protiv [Disciplinary and Administrative Liability of Judges: For and Against]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice], 11, pp. 24–26. (in Russ.).

Khromov, Ye.V. (2017). Privlecheniye k administrativnoy otvetstvennosti lits, obladayushchikh osobym pravovym statusom [Bringing to Administrative Responsibility Persons with a Special Legal Status]. *Lex Russica* [Lex Russica], 6, pp. 60–67. (in Russ.).

Kleandrov, M.I. ed. (2008). *Status sud'i: pravovoy i smezhnyye komponenty* [The Status of a Judge: Legal and Related Components]. Moscow: NORMA. (in Russ.).

Kolbaya, G.N. (1999). Zakon, umalyayushchiy nezavisimost' sudey, ne mozhet byt' priyat [A Law that Diminishes the Independence of Judges Cannot Be Adopted]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law], 12, pp. 86–95. (in Russ.).

Kolesnikov, Yu.V. and Selezneva, N.M. (2006). O povyshenii Otvetstvennosti sudey v Rossiyskoy Federatsii [About increasing the Liability of Judges in the Russian Federation]. *Zhurnal rossiyskogo prava* [Journal of Russian Law.], 3, pp. 22–33. (in Russ.).

Koretskiy, D.A. and Altukhov, S.A. (2018). Novyy Administrativnyy reglament GIBDD v svete federal'nykh zakonov [New Administrative Regulations of the Traffic Police in the Light of Federal Laws]. *Zakonnost'* [Legality], 1, pp. 42–45. (in Russ.).

Kozak, D.N. (2001). Sud v sovremennom mire: problemy i perspektivy [The Court in the Modern World: Problems and Prospects]. *Rossiyskiy sud'ya* [Russian Judge], 10, pp. 5–14. (in Russ.).

Krasnov, M.A. and Mishina, E.A., ed. (2007). *Otkrytyye glaza rossiyskoy Femidy* [Open Eyes of the Russian Themis]. Moscow: Fond «Liberal'naya missiya». (in Russ.).

Morshchakova, T.G., ed. (2004). *Rossiyskoye pravosudiye v kontekste sudebnoy reformy* [Russian Justice in the Context of Judicial Reforms]. Moscow: R. Valent. (in Russ.).

Paleyev, M.S., Pashin, S.A. and Savitskiy, V.M. (1994). *Zakon o statuse sudey v Rossiyskoy Federatsii: Nauchno-prakticheskiy kommentariy* [Law on the Status of Judges in the Russian Federation: Scientific and Practical Commentary]. Moscow: BEK. (in Russ.).

Radchenko, V.I. (1999). *Sudebnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii: nekotoryye teoreticheskiye i prakticheskiye problemy* [Judicial reform in the Russian Federation: some theoretical and practical problems]. The Candidate of Legal Sciences Thesis. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (in Russ.).

Romagnoli, J. *What Constitutes a Judicial Act for Purposes of Judicial Immunity?* [online] Available at: <http://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2661&context=flr/> [Accessed 29.08.2022].

Shaman, J.M. (1990). *Judicial Immunity from Civil and Criminal Liability* [online] Available at: <http://digital.sandiego.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1378&context=sdlr/> [Accessed 29.08.2022].

Stooksbury, K.E. and Scheb II, J.M. and Stephens Jr., O.H. (2017). *Encyclopedia of American Civil Rights and Liberties*. Santa Barbara: ABC–CLIO, LLC.

Stukanov, A.P. and Solovyeva, A.K. (2018). Nadzor za ispolneniyem vznikayet pri reshenii problemy ob obnaruzhenii pravonarusheniy v sfere zakonodatel'stva o vyborakh [Supervision over Implementation of Laws in the Course of Administrative Proceedings in the Sphere of Election Legislation]. *Zakonnost* [Legality], 5, pp. 5–11. (in Russ.).

Tsarayev, A.A. (2003). *Neprikosnovennost' sud'i kak garantiya yego nezavisimosti* [Judicial Immunity as a Guarantee of Independence]. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. (in Russ.).

Vitsin, S.E. (2001). *Kontseptsiya 1991 goda polozhila nachalo formirovaniyu pravovogo gosudarstva v Rossii* [The Concept of 1991 Marked the Beginning of the Formation of the Rule of Law in Russia]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justice], 11, pp. 15–17. (in Russ.).

Zhdanov, N.M. (2013). Ob administrativnoy otvetstvennosti dolzhnostnykh lits, vypolnyayushchikh opredelennyye gosudarstvennyye funktsii [The Administrative Liability of Officials Performing Certain State Functions]. *Administrativnoye pravo i protsess* [Administrative Law and Proceeding], 9, pp. 33–37. (in Russ.).

Waters, C.R. (1987). *Judicial Immunity vs. Due Process: When Should a Judge Be Subject to Suit?* [online] Available at: <http://globalwrong.files.wordpress.com/2013/01/judicial-immunity.pdf/> [Accessed 29.08.2022].

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ:

Кузнецова Ирина Сергеевна — доцент Департамента систем судопроизводства и уголовного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук.

AUTHOR'S INFO:

Irina S. Kuznetsova — associate professor in School of Court Proceedings and Criminal Law at National Research University Higher School of Economics, Candidate of Legal Sciences.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Кузнецова И.С. Трансформация судейского иммунитета в процедуре привлечения к административной ответственности // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2023. Т. 18. № 1. С. 70–96. DOI: 10.35427/2073-4522-2023-18-1-kuznetsova

FOR CITATION:

Kuznetsova, I.S. (2023) Judicial immunity transformation in administrative liability procedure. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN* / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS, 18(1), pp. 70–96. DOI: 10.35427/2073-4522-2023-18-1-kuznetsova