

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ.  
ПРОИЗВОДСТВО ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

---

УДК 342.9

**ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ИСКЛЮЧАЮЩИЕ ПРОИЗВОДСТВО  
ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ:  
ПРОБЕЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**А. В. Новиков**

*Конституционный Суд Российской Федерации*

Поступила в редакцию 8 апреля 2017 г.

**Аннотация:** *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает в качестве основания для прекращения производства по делу отказ в даче согласия уполномоченного органа на привлечение к административной ответственности должностного лица в случаях, когда получение такого согласия требуется. Выявив данный пробел, автор предлагает его устранить.*

**Ключевые слова:** *административная ответственность, основания прекращения производства по делу об административном правонарушении.*

**Abstract:** *the Code of Administrative Offences does not provide as a reason for the termination of the proceedings the refusal to consent of the authorized body on bringing to administrative responsibility of an official in cases where such approval is required. Having identified this gap, the author proposes to eliminate it.*

**Key words:** *administrative responsibility, reasons for termination of the proceedings of an administrative offense.*

Обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении, являются важнейшим административно-деликтным институтом. Законодатель неоднократно дополнял его новыми положениями и уточнял действующие. Нормы ст. 24.5 КоАП РФ были предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, который в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П выявил конституционно-правовой смысл положений п. 1–2 и 6 ч. 1 указанной статьи, что, однако, не повлекло за собой внесения каких-либо изменений в названный кодекс. Между тем указанные обстоятельства во всяком случае свидетельствуют о несовершенстве данного института и необходимости повышения уровня согласованности его норм с иными положениями законодательства об административных правонарушениях.

При этом, несмотря на положение ч. 1 ст. 1 указанного кодекса, в силу которой законодательство об административных правонарушениях состоит из данного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов РФ об административных правонарушениях, окончательно не решена задача сосредоточения всех административно-деликтных норм в одном федеральном законе, целостно определяющем все вопросы, об-

разующие предметы ведения Российской Федерации в сфере указанного законодательства. Вопреки приведенному законоположению, ч. 2 ст. 1.4 названного кодекса допускает установление другими федеральными законами наряду с Конституцией РФ особых условий применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции (депутатов, судей, прокуроров, сотрудников Следственного комитета РФ и иных лиц). Такие особые условия независимо от того, каким федеральным законом они установлены, образуют законодательство об административных правонарушениях, поскольку порядок производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, относится к указанной области законодательства, что непосредственно вытекает из п. 4 ч. 1 ст. 1.4 того же кодекса.

Примечательно, что ряд федеральных законов, устанавливающих особый порядок привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, предусматривает необходимость получения согласия государственного органа как условия продолжения производства по делу об административном правонарушении в отношении указанных лиц.

Так, ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», раскрывая содержание неприкосновенности члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, которой они обладают в течение всего срока своих полномочий, предусматривает, что данные должностные лица без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания не могут быть привлечены к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке (ч. 1 и п. «а» ч. 2).

По смыслу ч. 4 указанной статьи должностное лицо, возбудившее дело об административном правонарушении в отношении члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы), обязано сообщить об этом в трехдневный срок Генеральному прокурору Российской Федерации, который в свою очередь в недельный срок после получения такого сообщения обязан внести в соответствующую палату Федерального Собрания Российской Федерации представление о лишении члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы) неприкосновенности; данное представление направляется в том случае, если действия (бездействие) члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы), послужившие основанием для возбуждения дела об административном правонарушении, оказались связаны (очевидно, по мнению Генерального прокурора Российской Федерации) с осуществлением указанным членом (депутатом) своих полномочий. Это означает, что в том случае, когда такая связь не выявлена, производство по делу об административном правонарушении должно продолжаться в обычном порядке, что предполагает необходи-

мость уведомления об этом со стороны Генерального прокурора Российской Федерации, по всей видимости, в недельный срок соответствующих должностных лиц, предварительно обратившихся к нему с указанным сообщением. Если же в отношении члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы) возбуждается дело об административном правонарушении, не относящееся к безальтернативной подведомственности суда, то указанный федеральный закон не требует направление сообщения об этом Генеральному прокурору Российской Федерации.

Напомним, что указанная дифференциация правовых последствий в зависимости от того, связано ли возбужденное в отношении члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы) дело об административном правонарушении, подлежащее рассмотрению в суде, с осуществлением данными должностными лицами своих полномочий или нет, возникла благодаря решению Конституционного Суда РФ, расценившего конституционно неприемлемым расширительное понимание парламентской неприкосновенности, допустив осуществление производства по делу об административном правонарушении, не связанному с должностной деятельностью парламентария, вплоть до принятия решения о его передаче в суд, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания (постановление от 20 февраля 1996 г. № 5-П). При этом, определяя баланс конституционных ценностей, Суд подчеркнул, что во всяком случае применение таких мер, как задержание, арест, обыск, личный досмотр, производится в соответствии с требованиями ст. 98 Конституции РФ. Как известно, такое решение явилось одной из причин изложения Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в новой редакции<sup>1</sup>.

В силу ч. 5 ст. 19 названного федерального закона в ныне действующей редакции дело об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, не может быть передано в суд без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания. Данному требованию корреспондирует положение ч. 3 ст. 20 указанного федерального закона, предписывающее расценивать отказ соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации дать согласие на лишение члена Совета Федерации (депутата Государственной Думы) неприкосновенности в качестве обстоятельства, исключающего производство по делу об административном правонарушении, предусматривающем административную ответственность, налагаемую в судебном порядке, и влекущего прекращение такого дела.

---

<sup>1</sup> О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: федер. закон от 5 июля 1999 г. № 133-ФЗ; Пояснительная записка к проекту данного федерального закона (№ 97700687-2). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Между тем ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, закрепляющая перечень обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, не предусматривает в качестве такового отказ Совета Федерации Российской Федерации, Государственной Думы Российской Федерации в даче согласия на лишение члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы неприкосновенности, подразумевая под этим как собственно отказ в лишении парламентария неприкосновенности (ч. 4 ст. 19 указанного федерального закона), так и отказ в передаче дела об административном правонарушении в суд на рассмотрение (но не пересмотр) (ч. 5 той же статьи). Исходя из этого, представляется целесообразным в целях полноты и завершенности правового регулирования отношений в сфере законодательства об административных правонарушениях дополнить указанное положение поименованного кодекса приведенным новым особым обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении.

Привлечение к административной ответственности судьи, который так же как и федеральный парламентарий обладает неприкосновенностью в силу прямого указания Конституции РФ (ст. 98 и 122), сопряжено с получением согласия судебной коллегии суда соответствующего уровня в качестве неперемennого условия для продолжения осуществления производства по делу об административном правонарушении, возбужденного в отношении данного должностного лица. Так, согласно п. 4 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается: в отношении судьи Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, военного суда, арбитражного суда – судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда РФ по представлению Генерального прокурора Российской Федерации; в отношении судьи иного суда – судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора Российской Федерации; решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора Российской Федерации. Следовательно, если соответствующая коллегия судей не усмотрит оснований для привлечения судьи к административной ответственности, она примет отрицательное решение. В частности, такое решение принимается в случае, если судебная коллегия установит, что привлечение судьи к административной ответственности обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судебных полномочий (п. 8 указанной статьи).

Таким образом, отказ в даче согласия на привлечение судьи к административной ответственности в силу названного закона, по сути, явля-

ется обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, которое, однако, также не предусмотрено ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ.

Между тем гарантии неприкосновенности судей распространяются на арбитражного и присяжного заседателя в период осуществления ими правосудия (п. 1 ст. 1 Федерального закона от 30 мая 2001 г. № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» и ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»). Парадоксально, но уровень гарантий судей, распространяемый на арбитражного и присяжного заседателя, формально не одинаков. Как следует из указанных законоположений, на арбитражного заседателя в отличие от присяжного заседателя не распространяются гарантии, предусмотренные п. 8 ст. 16 Закона РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации». Это, однако, не исключает возможность фактического распространения правовых последствий, наступающих в случае установления предусмотренных в указанном пункте условий, которые приведены ранее. В то же время гарантии неприкосновенности судей и членов их семей распространяются на арбитражного заседателя и членов его семьи, причем федеральный закон не указывает на наличие аналогичных гарантий у членов семьи присяжного заседателя.

Данные формальные неточности законодательства, не представляющие серьезную правоприменительную проблему, на которую, тем не менее, обращалось внимание в литературе<sup>2</sup>, не препятствуют сделать вывод о необходимости дополнения ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ таким обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении, как отказ судебной коллегии в даче согласия на привлечение к административной ответственности судьи или арбитражного, присяжного заседателя, осуществляющих правосудие.

Особые условия привлечения к административной ответственности установлены не только для указанной категории должностных лиц. В соответствии с п. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» Уполномоченный, будучи наделенным данным законоположением неприкосновенностью, не может быть без согласия Государственной Думы привлечен к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке. Отказ в даче такого согласия также является не предусмотренным ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ обстоятельством, исключающим возможность осуществления производства по делу об административном правонарушении в отношении Уполномоченного.

Федеральный законодатель определил ряд субъектов административной ответственности, осуществление производства по делу об админи-

---

<sup>2</sup> См.: *Хорьков В. Н.* К вопросу о круге лиц, обладающих иммунитетом от административного задержания // *Современное право.* 2014. № 3. С. 45–49.

стративном правонарушении в отношении которых невозможно без согласия органов прокуратуры. Так, без согласия Генерального прокурора Российской Федерации не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке: кандидат на должность Президента РФ (п. 6 ст. 42 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»); член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатель избирательной комиссии субъекта РФ (п. 18.1 ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»); зарегистрированный кандидат в депутаты Государственной Думы Российской Федерации (ч. 3 ст. 54 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

В свою очередь, без согласия прокурора субъекта РФ не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке: зарегистрированный кандидат в депутаты представительного органа местного самоуправления, а также на должность выборного должностного лица местного самоуправления на территории муниципального образования (ч. 1 ст. 2 и ч. 4 ст. 24 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления<sup>3</sup>); член комиссии с правом решающего голоса (п. 18 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В определенной мере дублирует некоторые из приведенных законоположений норма п. 4 ст. 41 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предусматривающая, можно сказать, общее правило о том, что зарегистрированный кандидат не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора (соответственно уровню выборов).

Как видим, прокуратура как государственный орган, основная функция которого состоит в надзоре за соблюдением действующего на территории Российской Федерации законодательства, играет отвечающую своему предназначению роль в административно-деликтном механизме, обеспечивая его надлежащее функционирование и предотвращая возможность его использования в противоправных целях как средство воздействия на голосование. Обязанность прокурора рассмотреть вопрос о возможности привлечения к административной ответственности определенных лиц

---

<sup>3</sup> Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : приложение к Федер. закону от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и отреагировать на него, подтвердив законность инициирования административно-деликтного преследования данных лиц или отказав в этом, является важнейшим компонентом правового статуса прокурора как участника производства по делам об административных правонарушениях. Полагаем, что соответствующее полномочие прокурора в области законодательства об административных правонарушениях должно быть непосредственно закреплено в КоАП РФ, а именно в ч. 1 ст. 25.11, что потребует изложения ее в новой редакции. Отказ же прокуратуры в даче согласия на привлечение к административной ответственности указанных в федеральных законах лиц тоже является обстоятельством, исключаяющим производство по делу об административном правонарушении. Отсутствие данного обстоятельства в перечне, предусмотренном ч. 1 ст. 24.5 названного кодекса, свидетельствует о диссонансе административно-деликтных норм, порождающем неопределенность в их применении.

Стоит обратить внимание на тот случай, когда, с одной стороны, законодательством формально не закреплен особый порядок привлечения к административной ответственности должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции, а с другой – предусмотренные особенности их правового статуса таковы, что, по сути, предполагают необходимость установления такого порядка. В частности, согласно ч. 1 ст. 39 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты не могут быть задержаны, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия той палаты Федерального Собрания, которая их назначила на должность в Счетную палату.

Буквальное толкование приведенного законоположения приводит к мысли о том, что оно распространяется на сферу уголовных правоотношений и не касается области административно-деликтных отношений. Между тем характер мер государственного принуждения, применяемых в уголовно-процессуальном порядке и в порядке привлечения к административной ответственности, идентичен и связан с поражением одних и тех же прав и свобод человека. При этом очевидно, что необходимость получения согласия палаты Федерального Собрания на привлечение к уголовной ответственности должностного лица Счетной палаты предотвращает возможность использования механизма уголовного преследования в качестве средства противоправного воздействия на указанное лицо с целью понуждения к осуществлению возложенных на него функций ненадлежащим образом, принятию незаконных решений. Но в этих же целях может быть использован административно-деликтный механизм в отсутствии необходимости получения согласия палаты Федерального Собрания на привлечение к административной ответственности должностного лица Счетной палаты. Причем если смысл понятия «арестованье» может быть истолкован как исключаящее возможность осуществления производства по делу об административном правонарушении в отношении должностного лица Счетной палаты, мера ответственности за

которое – административный арест, а «задержаны» – как исключаящее возможность применения административного задержания, то допустимо ли применение в отношении указанного лица таких мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доведение и привод, не ясно.

Подобные юридико-технические неувязки в целом характерны практически для всех административно-деликтных норм, содержащихся в иных, помимо КоАП РФ, федеральных законах. Взять, к примеру, используемую почти во всех из них формулировку о наложении административной ответственности (наказания) в судебном порядке. Между тем современное законодательство об административных правонарушениях предусматривает недифференцированный порядок привлечения к административной ответственности. Рассматривая дело об административном правонарушении, суд, орган, должностное лицо опираются на одни и те же нормы. Процессуальные особенности разрешения дела указанными субъектами административно-деликтной юрисдикции незначительны и не позволяют выделять «судебный порядок». Основная разница между данными субъектами заключается в их компетенции и полномочиях. В частности, суд в отличие от иных указанных субъектов вправе назначать любые виды административных наказаний.

Но, как было показано, центральная проблема правового регулирования в рассматриваемом ключе заключается не в терминологической нестыковке формулировок норм (данные дефекты могут быть устранены путем системного толкования, которое допускает равноубедительные противоположные варианты понимания), а в отсутствии такого основания для прекращения производства по делу об административном правонарушении, как отказ в даче согласия уполномоченного органа на осуществление данного производства в случаях, когда дача данного согласия является условием для продолжения этого производства. Подчеркнем, что указанное обстоятельство может выступать основанием для прекращения дела об административном правонарушении, ведущимся не только в отношении должностного лица, выполняющего определенные государственные функции, что коррелировало бы с ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ, но и в отношении кандидата на выборах любого уровня, который не рассматривается в качестве такого лица законодательством об административных правонарушениях (примечание к ст. 2.4 КоАП РФ). Поэтому указанное законоположение, определяющее один из принципов законодательства об административных правонарушениях, нуждается также в корректировке.

Обозначенную проблему с теперь уже очевидным решением можно устранить только путем внесения дополнения в ст. 24.5 КоАП РФ. Новое обстоятельство, исключающее производство по делу об административном правонарушении, разумнее было бы сформулировать наиболее общим образом с тем, чтобы в будущем вновь не столкнуться с новым дефектом в случае изменения числа лиц, привлечение к административной ответственности которых требует получение согласия уполномо-

ченного органа. Причем это может стать как предметом самостоятельной законодательной инициативы, так и быть сопряжено с внесением системных изменений в федеральное законодательство, направленных на исправление выявленных юридико-технических (если конкретнее – терминологических) изъянов правового регулирования.

Устранению всевозможной рассогласованности административно-деликтных норм будет способствовать их сосредоточение в одном федеральном законе, чего до сих пор не произошло, несмотря на значительные усилия, предпринимаемые административистами на протяжении десятилетий. То есть приходится констатировать, что до настоящего времени не преодолена тенденция декодификации законодательства об административных правонарушениях, которая, по мнению ряда ученых, разрушает целостность института административной ответственности<sup>4</sup>. Однако такое решение помимо того, что само исправило бы недостатки административно-деликтного регулирования, одновременно создало бы условие, облегчающее дальнейшее совершенствование в целом производства по делам об административных правонарушениях.

---

<sup>4</sup> См.: *Сорокин В. Д.* О двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Правоведение. 1999. № 1. С. 46–54 ; *Панова И. В.* Еще раз о двух тенденциях, разрушающих целостность института административной ответственности // Вестник ВАС РФ. 2007. № 8. С. 4–29 ; и др.

*Конституционный Суд Российской Федерации*

*Новиков А. В., кандидат юридических наук*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Тел.: 8 (812) 404-34-96*

*Constitutional Court of the Russian Federation*

*Novikov A. V., Candidate of Legal Sciences*

*E-mail: A\_V\_Novikov@mail.ru*

*Tel.: 8 (812) 404-34-96*