



МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
БАРНАУЛЬСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ МВД РОССИИ

Я. С. Яхонтова
Е. П. Глебова

Особенности привлечения к административной ответственности лиц, обладающих иммунитетом

Барнаул 2026

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Барнаульский юридический институт МВД России

Е. П. Глебова, Я. С. Яхонтова

ОСОБЕННОСТИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЛИЦ, ОБЛАДАЮЩИХ ИММУНИТЕТОМ

Учебное пособие



Барнаул
2026

Об издании — [1](#), [2](#)

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401.041я73
Г 531

Рецензенты:

Врио начальника МО МВД России по ЗАТО п. Сибирский ГУ МВД России
по Алтайскому краю *А. В. Мартынов*;
начальник ОИАЗ ОП по Ленинскому району УМВД России
по г. Барнаулу *А. В. Вольф*.

Глебова, Екатерина Петровна.

Г 531 Особенности привлечения к административной ответственности
лиц, обладающих иммунитетом : электронное учебное издание /
Е. П. Глебова, Я. С. Яхонтова. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2026. — 61 с.

ISBN 978-5-94552-664-8

Учебное электронное издание

Учебное пособие посвящено установлению особого порядка привлечения к административной ответственности лиц, обладающих конституционным, международным или федеральным иммунитетом (депутатов, судей, прокуроров и др.). Уделено внимание детальному разбору процедурных требований, проблемных вопросов правоприменения и путей их решения на основе позиции Верховного Суда Российской Федерации.

Пособие предназначено для слушателей образовательных организаций МВД России, а также для сотрудников органов внутренних дел.

Текстовое (символьное) электронное издание. Объем 0,97 Мб.
Дата подписания к использованию: 15.09.2026.

Системные требования:

PC, Intel 1 ГГц; 512 Мб опер. памяти; 30 Мб свобод. диск. пространства;
DVD-привод; ОС Windows 7 и выше, ПО для чтения pdf-файлов.

Адрес: 656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49.

ISBN 978-5-94552-664-8

© Глебова Е. П., Яхонтова Я. С., 2026
© Барнаульский юридический институт
МВД России, 2026

Редактор	Ю. С. Жолобова
Корректурa, компьютерная верстка	М. В. Егеръ
Дизайн обложки	О. С. Ткачевой

Дата подписания к использованию:
15.09.2026

Объем издания: 0,97 Мб
Комплектация издания: 1 электрон. опт. диск (DVD)

Тираж: 12 дисков

ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49

Оглавление

Введение	5
§ 1. Общетеоретическая характеристика административно-правовых иммунитетов	7
§ 2. Виды административно-правовых иммунитетов и правовой статус лиц, ими обладающих	20
§ 3. Процессуальные особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих иммунитетом.....	36
§ 4. Практикум	44
Заключение.....	50
Библиографический список.....	51
Приложения	55

Введение

Производство по делам об административных правонарушениях является одним из повседневных направлений правоприменительной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Обеспечение законности на всех стадиях производства требует от должностных лиц не только уверенного знания материальных и процессуальных норм, но и умения безошибочно определять правовой статус лица, в отношении которого возбуждено дело. Особую категорию субъектов составляют лица, обладающие административно-правовым иммунитетом, т. е. наделенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и международными договорами дополнительными гарантиями неприкосновенности, что существенно изменяет общий порядок привлечения к административной ответственности. Несоблюдение установленных для этой категории лиц специальных процедур неизбежно влечет признание вынесенных постановлений незаконными и подрывает авторитет правоприменительных органов.

Настоящее учебное пособие подготовлено с целью систематизированного изложения правовых оснований, процессуальных особенностей и проблемных вопросов привлечения к административной ответственности лиц, обладающих административно-правовым иммунитетом. Издание ориентировано на формирование у курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России целостного представления об этом правовом институте, выработку умений квалификации правового статуса особых субъектов, навыков принятия законных процессуальных решений и грамотного оформления соответствующих материалов.

Потребность в таком пособии обусловлена тем, что перечень лиц, обладающих иммунитетом, в законодательстве не является закрытым, а особые условия привлечения их к ответственности регламентированы не единообразно, рассредоточены по различным федеральным конституционным и федеральным законам. В этой связи правоприменитель обязан обращаться к широкому кругу нормативных источников, анализировать их во взаимосвязи с положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и учитывать правовые позиции Верховного Суда Российской Федерации. При подготовке пособия авторами были проанализированы и систематизированы действующие нормы, а также актуальная судебная практика, сложившаяся по рассматриваемому вопросу.

Структурно пособие состоит из четырех параграфов, последовательно раскрывающих общетеоретические основы института, характеристику отдельных видов иммунитетов, процессуальные особенности производства и практику для закрепления полученных знаний. Библиографический список содержит нормативные правовые акты, ведомственные документы, материалы судебной практики и научную литературу. В приложении представлены сравнительная таблица, глоссарий ключевых терминов и алгоритм действий сотрудника орга-

нов внутренних дел при выявлении административных правонарушений, совершенных лицами с предполагаемым иммунитетом.

Пособие предназначено для изучения в рамках дисциплины «Административное право», а также может использоваться в системе служебной подготовки сотрудников подразделений Госавтоинспекции, участковых уполномоченных полиции и иных служб, непосредственно осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях. Данное учебное пособие будет способствовать повышению качества профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел, укреплению законности в их административно-юрисдикционной деятельности и формированию устойчивых навыков правомерного поведения в ситуациях, осложненных особым правовым статусом участников производства.

§ 1. Общетеоретическая характеристика административно-правовых иммунитетов

► *Понятие, сущность и отличительные признаки правового иммунитета*

Принцип равенства всех перед законом, закрепленный в ст. 1.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [4], составляет фундамент административно-юрисдикционной деятельности. Вместе с тем часть вторая указанной статьи допускает установление Конституцией Российской Федерации и федеральными законами особых условий применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и привлечения к административной ответственности для должностных лиц, выполняющих определенные государственные функции. Данное изъятие не противоречит общему принципу равенства, а создает конституционно обоснованные гарантии независимости тех субъектов, чья деятельность имеет повышенное публичное значение. Именно эта совокупность гарантий и образует институт административно-правовых иммунитетов.

В правовой доктрине под иммунитетом принято понимать общеправовую категорию, включающую совокупность норм, которые регламентируют специальный правовой статус определенных субъектов путем наделения их дополнительными гарантиями, выражающимися в их неприкосновенности и неподверженности некоторым общеустановленным обязанностям и запретам. Как отмечает А. Г. Репьев, иммунитет нельзя сводить только к неприкосновенности: последняя выступает лишь составной частью иммунитета, выражающейся в недопустимости применения отдельных мер принуждения, в то время как иммунитет охватывает также особый порядок возбуждения и рассмотрения дела, обязательность получения согласия уполномоченных органов, а в некоторых случаях — полное освобождение от ответственности за действия, совершенные при осуществлении публичных полномочий [48].

Применительно к сфере административной ответственности это означает, что отдельные лица, прямо указанные в законе, могут быть привлечены к ответственности только с соблюдением особой процедуры либо, в исключительных случаях, вовсе освобождаются от нее. Сущностное назначение данного института заключается не в создании личных привилегий или возможности уклониться от ответственности, а в обеспечении беспрепятственного и независимого осуществления публичных функций — законотворческой, судебной, прокурорской, следственной, дипломатической и иной государственной деятельности. Иммунитет выступает правовой гарантией того, что лицо, наделенное властными полномочиями, не станет объектом необоснованного административного преследования, способного парализовать его работу или повлиять на принимаемые решения.

Правовой иммунитет характеризуется рядом существенных признаков, позволяющих отграничить его от смежных правовых явлений. Во-первых, он

всегда нормативно закреплён — его источником могут выступать исключительно Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и международные договоры Российской Федерации [35, с. 512]. Ни подзаконные акты, ни законодательство субъектов Российской Федерации не могут вводить дополнительные иммунитеты либо расширять их объём. Во-вторых, иммунитет персонифицирован: он связывается не с должностью как таковой, а с конкретным физическим лицом, занимающим эту должность или выполняющим публичную функцию в определённый период. В-третьих, иммунитет носит процедурный характер — он реализуется через особый порядок привлечения к административной ответственности, который может включать необходимость получения предварительного согласия уполномоченного органа или должностного лица, обязательность судебного порядка рассмотрения дела, а также прямые запреты на применение отдельных мер административного принуждения [47, с. 36–38]. В-четвертых, иммунитет имеет строго целевую направленность: он призван гарантировать не личную неприкосновенность как самоцель, а независимость выполнения публичных функций. Наконец, для многих видов иммунитета характерен срочный характер — они действуют лишь в период исполнения полномочий либо в момент непосредственного выполнения служебных обязанностей.

Одним из наиболее сложных в теоретическом и практическом плане является вопрос об отграничении административно-правового иммунитета от особого правового статуса, связанного с изменением вида ответственности. Статья 2.5 КоАП РФ [4] устанавливает, что военнослужащие, граждане, призванные на военные сборы, а также лица, имеющие специальные звания сотрудников ряда государственных органов, за большинство административных правонарушений несут не административную, а дисциплинарную ответственность. Эти субъекты обладают особым правовым статусом, но не иммунитетом в собственном смысле слова. В научной литературе обоснованно подчеркивается, что замена административной ответственности дисциплинарной не создает для перечисленных в ст. 2.5 КоАП РФ лиц каких-либо процессуальных барьеров для установления факта правонарушения; производство по делу возбуждается, ведётся и лишь после выяснения всех обстоятельств прекращается для привлечения к дисциплинарной ответственности [44].

Иммунитет же, напротив, устанавливает особые условия самого возбуждения производства или применения мер принуждения, которые должны быть соблюдены до принятия решения по существу. Попытки отдельных исследователей рассматривать нормы ст. 2.5 КоАП РФ как разновидность «дисциплинарного иммунитета» не находят широкой поддержки, поскольку при таком подходе стирается грань между процессуальной гарантией независимости и ординарным правилом о замене одного вида государственного принуждения другим.

Особого внимания заслуживает статус сотрудников Следственного комитета Российской Федерации, поскольку он обладает известной двойственностью. С одной стороны, сотрудники Следственного комитета прямо названы

в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ [4] в числе лиц, которые за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность. С другой стороны, ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ упоминает их в одном ряду с депутатами, судьями и прокурорами — т. е. с лицами, обладающими полноценным иммунитетом. Как отмечает А. В. Семенов, данная коллизия порождает неопределенность: буквальное толкование позволяет предположить наличие у сотрудников Следственного комитета особого порядка привлечения к административной ответственности, однако действующее законодательство такого порядка не устанавливает [49, с. 38–42].

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 августа 2021 г. № 19-АД21-12-К5 [28] однозначно указал, что особого порядка привлечения сотрудников Следственного комитета к административной ответственности федеральными законами не предусмотрено, и в этом смысле их статус не отличается от статуса иных лиц, перечисленных в ст. 2.5 КоАП РФ. Таким образом, нахождение сотрудника Следственного комитета одновременно в двух нормативных перечнях не наделяет его иммунитетом, а лишь подчеркивает, что к нему применяются как общие правила о замене ответственности, так и некоторые дополнительные процессуальные особенности (судебный порядок рассмотрения дела).

Не менее значимым является вопрос о сохранении иммунитета судьями в отставке. Данное обстоятельство подтверждает публично-правовую природу иммунитета, не прекращающегося автоматически с уходом с должности: требование о получении согласия судебной коллегии по представлению Генерального прокурора в полной мере распространяется на судей, пребывающих в отставке, что подтверждено решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-224 [31].

Следует также учитывать, что отсутствие в законодательстве единого подхода к определению круга лиц, обладающих иммунитетом, и объема предоставляемых им гарантий порождает в правоприменительной практике ситуации, когда статус лица трактуется расширительно. Как подчеркивает Н. В. Субанова, недопустимость расширительного толкования иммунитетов вытекает из самого принципа равенства перед законом: любые изъятия должны быть прямо предусмотрены федеральным законом и не могут восполняться аналогией или ведомственным усмотрением [51]. Это в равной степени относится и к сотрудникам Следственного комитета, чей статус следует определять исключительно через нормы ст. 2.5 КоАП РФ, и к судьям в отставке, объем неприкосновенности которых четко очерчен федеральным законом и судебной практикой.

Таким образом, административно-правовой иммунитет представляет собой закрепленную на высшем нормативном уровне совокупность дополнительных гарантий, обеспечивающих независимость лиц, выполняющих публично значимые функции, от необоснованного административного вмешательства. Его правильное понимание и отграничение от смежных правовых явлений — в т. ч. от особого правового статуса лиц, названных в ст. 2.5 КоАП РФ, и от сходных по содержанию, но отличающихся по объему и срокам действия га-

рантий — является необходимой предпосылкой законной деятельности сотрудников органов внутренних дел при производстве по делам об административных правонарушениях.

► Цели и принципы института административно-правовых иммунитетов

Институт административно-правовых иммунитетов представляет собой совокупность норм, устанавливающих особый порядок привлечения к ответственности отдельных категорий лиц. Однако для правильного применения этих норм недостаточно знать их содержание — необходимо также понимать, ради чего они установлены и каким фундаментальным идеям подчинено их функционирование. Именно цели и принципы данного института раскрывают его сущность, определяют пределы действия и служат ориентиром при разрешении спорных правоприменительных ситуаций.

Прежде всего, следует подчеркнуть, что административно-правовой иммунитет имеет строго публично-правовую природу и не может рассматриваться как личная привилегия. Эта позиция получила конституционно-правовое обоснование в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П [25], где было прямо указано, что неприкосновенность депутатов, судей и иных должностных лиц не является их личной привилегией, а служит средством защиты публичных интересов, обеспечивая независимое осуществление возложенных на них государственных функций.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков в монографии, посвященной правовым иммунитетам, развивают этот тезис: иммунитет всегда носит обеспечительный характер, его назначение — создать правовые условия, при которых носитель публичной власти может принимать решения, руководствуясь исключительно законом и совестью, не опасаясь необоснованного административного преследования или давления под видом такового [43, с. 78–82]. Таким образом, цель иммунитета лежит не в плоскости индивидуальных интересов, а в сфере надлежащего функционирования государственного механизма.

Понимание иммунитета как публично-правовой гарантии сформировалось не сразу. Исторически данная категория восходила к личной привилегии монарха и отдельных должностных лиц, однако по мере развития конституционализма происходила ее трансформация в институт, защищающий не столько саму личность, сколько осуществляемую ею государственную функцию. В современной российской правовой системе эта трансформация была окончательно закреплена именно Конституционным Судом Российской Федерации, и с тех пор публично-правовая природа иммунитета является доктринальной и конституционной аксиомой [43, с. 90].

Анализ законодательства и научной литературы позволяет выделить несколько взаимосвязанных целей института административно-правовых иммунитетов.

Первая и основная цель — обеспечение независимости лиц, осуществляющих публичные функции, от неправомерного воздействия со стороны органов

исполнительной власти, иных государственных структур и частных лиц. Без такой гарантии ни законодатель, ни судья, ни прокурор не могут быть свободны в своих решениях. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что неприкосновенность судьи является не личной привилегией, а средством защиты правосудия, обеспечивая его независимость и беспристрастность [25]. Именно поэтому требование о получении согласия квалификационной коллегии судей или судебной коллегии на привлечение судьи к ответственности является императивным и не может быть обойдено никакими соображениями процессуальной экономии.

Вторая цель — гарантия беспрепятственного осуществления полномочий: иммунитет защищает не столько само лицо, сколько его деятельность, предотвращая ситуации, при которых административное производство становится инструментом воспрепятствования работе государственного органа. Н. В. Субанова отмечает, что данная цель особенно отчетливо проявляется в отношении прокуроров и сотрудников Следственного комитета, чья деятельность сопряжена с высокой вероятностью конфликта интересов и попыток давления [50, с. 28].

Третья цель — защита от необоснованного применения мер административного принуждения. Иммунитет создает дополнительные процессуальные барьеры, исключающие возможность произвольного задержания, досмотра, доставления лица, выполняющего публичные функции, что особенно важно в условиях, когда соответствующие меры могут применяться до выяснения обстоятельств дела. Как подчеркнул Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 25 декабря 2013 г. № 13-АД13-10 [26], особый порядок привлечения к ответственности не означает отсутствия возможности фиксации факта правонарушения; однако меры, ограничивающие личную свободу, к лицам, обладающим иммунитетом, допустимы лишь в строго оговоренных федеральным законом случаях.

Четвертая цель — выполнение международных обязательств Российской Федерации. Иммунитеты дипломатических агентов и консульских должностных лиц, закрепленные Венскими конвенциями 1961 и 1963 гг. [2, 3], являются не актом внутренней воли государства, а его международно-правовой обязанностью, направленной на обеспечение стабильности дипломатических отношений [43, с. 112].

Наконец, самостоятельной целью выступает обеспечение стабильности избирательного процесса. Как подчеркивает А. Г. Репьев, иммунитет зарегистрированных кандидатов и членов избирательных комиссий призван исключить возможность использования административного ресурса для устранения конкурентов или вмешательства в работу избирательных органов, что в конечном счете направлено на защиту избирательных прав граждан [47, с. 41–43].

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 июня 2024 г. № 17 [32] разъяснил, что получение согласия прокурора на привлечение зарегистрированного кандидата к административной ответственности должно предшествовать вынесению постановления о назначении наказа-

ния, а утрата лицом соответствующего статуса до этого момента свидетельствует о прекращении действия особых условий. Тем самым высшая судебная инстанция подтвердила, что иммунитет в избирательной сфере служит именно целям защиты избирательных прав, а не интересов конкретного кандидата.

Цели института реализуются через систему принципов — основополагающих идей, определяющих как содержание конкретных норм, так и практику их применения.

Принцип законности установления иммунитета означает, что никакие изъятия из общего порядка привлечения к административной ответственности не могут вводиться иначе как актами высшей юридической силы — Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами. Д. Н. Бахрах неоднократно указывал, что перечень лиц, обладающих иммунитетом, и объем предоставляемых им гарантий должны быть исчерпывающим образом определены в законе и не подлежат расширительному толкованию ни правоприменителем, ни, тем более, ведомственными актами [35, с. 512].

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, особые условия привлечения к ответственности, будучи отступлением от конституционного принципа равенства, должны быть соразмерны тем публично значимым целям, ради которых они установлены, и не могут выходить за пределы, очерченные федеральным законом [25].

Принцип соразмерности (пропорциональности) требует, чтобы объем иммунитета соответствовал значимости защищаемой публичной функции. Именно этим принципом объясняется дифференциация иммунитетов: абсолютная неприкосновенность Президента Российской Федерации; широкий, но не абсолютный иммунитет парламентариев и судей; ограниченный, функциональный иммунитет сотрудников правоохранительных органов.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков обосновывают, что чем выше конституционный статус лица и значимее выполняемая им функция, тем более серьезные гарантии ему предоставляются [43, с. 130–135]. Так, для привлечения к ответственности депутата Государственной Думы требуется согласие палаты, принимаемое большинством голосов по представлению Генерального прокурора, тогда как для депутата представительного органа муниципального образования федеральный законодатель такого порядка не установил вовсе [26].

Принцип срочного характера действия иммунитета выражается в том, что большинство иммунитетов ограничено во времени: они действуют в течение срока полномочий, в период избирательной кампании либо в момент непосредственного исполнения служебных обязанностей. А. Г. Репьев подчеркивает, что срочность является одной из ключевых характеристик иммунитета, отличающей его от абсолютных привилегий: по истечении срока лицо, утратившее статус, подлежит ответственности на общих основаниях, за исключением случаев, когда правонарушение непосредственно связано с ранее осуществлявшимися публичными функциями [47, с. 34–35]. Верховный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно подтверждал, что после прекращения полно-

мочий лица, обладавшего иммунитетом, особый порядок привлечения к административной ответственности на него не распространяется [27].

Принцип баланса с конституционным принципом равенства перед законом является одним из наиболее сложных в практическом отношении. Статья 1.4 КоАП РФ [4], провозглашая равенство всех перед законом, тут же, в части второй, допускает исключения для отдельных категорий лиц. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении № 5-П [25] разъяснил, что такие исключения не нарушают конституционного принципа равенства, если они установлены в конституционно значимых целях, соразмерны этим целям и не искажают существа ответственности.

Из предыдущего принципа непосредственно вытекает принцип недопустимости расширительного толкования перечня иммунитетов. Н. В. Субанова подчеркивает, что любые попытки распространить иммунитет на лиц, прямо не названных в законе, либо применить его к ситуациям, не связанным с осуществлением публичных функций, противоречат как принципу равенства, так и требованию законности [50, с. 29]. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 25 декабря 2013 года № 13-АД13-10 [26] прямо указал, что депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления не обладают иммунитетом, требующим получения чьего-либо согласия на привлечение к административной ответственности, поскольку федеральным законом такой порядок для них не установлен. Это решение является наглядной иллюстрацией того, что перечень иммунитетов носит закрытый характер и не может быть восполнен по аналогии.

Наконец, принцип неотвратимости ответственности при соблюдении установленной процедуры означает, что иммунитет не освобождает от ответственности как таковой, но лишь обуславливает ее наступление выполнением специальных условий. Если эти условия соблюдены, лицо, обладающее иммунитетом, несет такую же ответственность, как и любой другой гражданин. В тех же случаях, когда иммунитет исключает административную ответственность, законодатель, как правило, предусматривает альтернативные формы воздействия — дисциплинарную ответственность, обращение к дипломатическим каналам либо, в отношении судей, обращение в квалификационные коллегии.

Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-К3 [29] подчеркнул, что сокрытие лицом сведений о наличии у него правового иммунитета на стадии возбуждения и рассмотрения дела лишает возможности соблюсти установленную процедуру, но не является основанием для отмены постановленных судебных решений, что подтверждает: иммунитет не освобождает от ответственности, а лишь требует от правоприменителя особой осмотрительности и строгого соблюдения процедуры.

Таким образом, цели и принципы института административно-правовых иммунитетов образуют теоретический фундамент, на котором базируется его правовое регулирование. Их последовательное соблюдение является обязательным условием как для законодателя при установлении новых или корректиров-

ке существующих иммунитетов, так и для правоприменителя при разрешении конкретных дел.

► ***Источники правового регулирования административно-правовых иммунитетов и их иерархия***

Правовое регулирование административно-правовых иммунитетов осуществляется сложной, многоуровневой системой нормативных правовых актов, каждый из которых занимает строго определенное место в иерархии. Для сотрудника органов внутренних дел, сталкивающегося с необходимостью привлечения к ответственности лица с особым статусом, умение правильно определить применимый источник права и разрешить возможные коллизии между ними является столь же важным, как и знание содержания самих иммунитетов. Ошибка в выборе правового основания способна привести к грубому нарушению процедуры и, как следствие, к признанию вынесенного постановления незаконным и необоснованным.

В самом общем виде система источников административно-правовых иммунитетов включает: Конституцию Российской Федерации [1]; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации [2; 3]; федеральные конституционные законы [10]; федеральные законы [4–9; 11–22]; подзаконные нормативные правовые акты [23; 24]. Особое место занимают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации [25; 32], которые, не будучи формально источниками права, *de facto*¹ играют роль нормативных интерпретаторов, восполняющих пробелы и разрешающих возникающие в процессе правоприменения коллизии [52, с. 112–115].

Конституция Российской Федерации является актом высшей юридической силы и прямого действия (ч. 1 ст. 15). Именно в ней закреплены базовые гарантии неприкосновенности для ключевых категорий лиц: Президента Российской Федерации (ст. 91, ч. 1 ст. 92.1), членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы (ст. 98), судей (ст. 122). Эти нормы носят императивный характер и не могут быть отменены или ограничены федеральным законом. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что любое регулирование, затрагивающее конституционные иммунитеты, должно исходить из их публично-правовой природы и не допускать снижения уровня гарантий, установленного непосредственно Конституцией [25].

Следующий уровень образуют общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации они являются составной частью правовой системы страны и обладают приоритетом над внутренним законодательством. Применительно к административно-правовым иммунитетам осново-

¹ De facto (лат.) — фактически, на деле. См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учебное и научно-практ. пособие. М.: Юринформцентр, 1997. С. 112.

полагающее значение имеют Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. [2] и Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г. [3]. Статья 29 Венской конвенции 1961 г. закрепляет неприкосновенность личности дипломатического агента и его иммунитет от административной юрисдикции государства пребывания. Указанное положение воспроизведено в ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ [4], которая, однако, не создает самостоятельного иммунитета, а отсылает к нормам международного права. При коллизии между международным договором и федеральным законом применению подлежит международный договор.

Федеральные конституционные законы занимают особое место в иерархии, принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией РФ, и обладают более высокой юридической силой по сравнению с обычными федеральными законами. В сфере административно-правовых иммунитетов наиболее значимым актом данного уровня является федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [10], ст. 12 которого устанавливает неприкосновенность Уполномоченного. Важно подчеркнуть, что ни один иммунитет не может быть введен федеральным конституционным законом по вопросам, не отнесенным к его ведению Конституцией РФ, — в противном случае произошло бы необоснованное расширение круга источников, что противоречит принципу законности [35, с. 512].

Основной массив норм, регламентирующих административно-правовые иммунитеты, сосредоточен на уровне федеральных законов. Здесь обнаруживается известная разрозненность: единого законодательного акта, который бы систематизировал все виды иммунитетов и унифицировал процедуры привлечения к ответственности, не существует. Вместо этого правоприменитель вынужден обращаться к множеству профильных законов, каждый из которых регулирует статус отдельной категории лиц. Так, иммунитет судей и судей в отставке регламентирован законом Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [6]; прокуроров — федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» [5]; сотрудников Следственного комитета — федеральным законом «О Следственном комитете Российской Федерации» [17]; депутатов региональных и муниципальных органов — федеральным законом об общих принципах организации публичной власти [21, 22]; членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов — федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14]; сотрудников правоохранительных органов — федеральными законами «О Федеральной службе безопасности» [8], «О государственной охране» [9], «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [20] и др.

При этом степень детализации особых процедур в указанных актах различна, а в некоторых случаях — как, например, для депутатов представительных органов местного самоуправления — федеральный законодатель не установил особого порядка вовсе, ограничившись отсылкой к общим нормам [26].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [4] занимает центральное место среди федеральных законов в силу своего

кодифицированного характера. Статья 1.4 КоАП РФ содержит открытый перечень лиц, для которых устанавливаются особые условия привлечения к административной ответственности, а ч. 3 ст. 2.6 — норму о дипломатическом иммунитете. Кроме того, КоАП РФ определяет подсудность дел в отношении отдельных категорий субъектов (ч. 3 ст. 23.1) и основания прекращения производства по делу (ч. 2 ст. 24.5). При возникновении коллизии между общей нормой КоАП РФ и специальной нормой профильного закона действует правило *lex specialis derogat generali*¹. Именно так, например, разрешается вопрос о порядке привлечения к ответственности судьи: общая норма ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ отсылает к специальной ст. 16 закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», которая и подлежит непосредственному применению. В то же время, если профильный закон содержит пробел (как в случае с депутатами муниципального уровня), применяются общие положения КоАП РФ [50, с. 27–28].

Особую сложность для правоприменителя представляют ситуации, когда между нормативными актами одного уровня или даже внутри одного акта возникает коллизия. А. С. Пиголкин подчеркивал, что иерархическая несогласованность норм является одной из наиболее острых проблем современного права и для ее разрешения необходимы четкие правила, выработанные как законодателем, так и судебной практикой [45, с. 184–186]. Применительно к административно-правовым иммунитетам можно выделить несколько типичных коллизионных ситуаций.

Первая из них — коллизия между ч. 2 ст. 1.4 и ст. 2.5 КоАП РФ применительно к сотрудникам Следственного комитета Российской Федерации — была подробно рассмотрена в разделе посвященном понятию, сущности и отличительным признакам правового иммунитета. Здесь достаточно подчеркнуть, что Верховный Суд Российской Федерации (постановление от 30 августа 2021 г. № 19-АД21-12-К5 [28]) разрешил ее в пользу применения специальной нормы ст. 2.5 КоАП РФ, что соответствует общему правилу *lex specialis derogat generali*.

Вторая ситуация, которая на практике может ошибочно восприниматься как коллизия, связана с соотношением международно-правовых и внутригосударственных норм. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. [2] устанавливает абсолютный запрет на применение к дипломатическому агенту любых мер административного принуждения, включая задержание и допрос. Внутригосударственные акты, в частности Регламент МВД России [23], конкретизируют эти положения, также прямо запрещая применение к дипломатическим агентам доставления, административного задержания, личного допроса, досмотра вещей и транспортных средств, а также изъятия документов и имущества. Допускаемые Регламентом остановка транспортного средства для

¹ *Lex specialis derogat generali* (лат.) — специальный закон отменяет (вытесняет) общий закон; общеправовой принцип разрешения коллизий, согласно которому при конкуренции общей и специальной нормы применению подлежит специальная. См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2011. С. 112.

проверки дипломатической карты и составление протокола об административном правонарушении не являются мерами принуждения, а представляют собой правомерные формы государственного контроля, не нарушающие дипломатический иммунитет. Внешняя схожесть этих действий с мерами принуждения иногда приводит к ошибочному выводу о наличии коллизии, однако разъяснения высших судебных инстанций и ведомственное нормотворчество обеспечивают единообразное применение соответствующих норм.

Третья ситуация, требующая дополнительного разъяснения, — конкуренция общей и специальной нормы. Например, общая норма ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ [4] предусматривает особые условия привлечения к ответственности для всех должностных лиц, выполняющих государственные функции, а специальная норма ст. 16 закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [6] устанавливает конкретную процедуру получения согласия судебной коллегии. Применению подлежит специальная норма, что неоднократно подтверждалось Конституционным Судом Российской Федерации [25]. В то же время, если специальный закон не содержит процедуры (как в случае с депутатами муниципального уровня), приоритет получает общий порядок, установленный КоАП РФ, что подтверждено постановлением Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 13-АД13-10 [26].

Подзаконные нормативные правовые акты играют вспомогательную роль и не могут устанавливать новые иммунитеты либо расширять объем уже существующих — это исключительная прерогатива законодателя. Их назначение состоит в детализации процедурных вопросов, не урегулированных законом, и организации внутриведомственного взаимодействия. Так, Регламент МВД России [23] содержит раздел, регламентирующий действия сотрудников органов внутренних дел при выявлении правонарушений, совершенных лицами, обладающими дипломатическим иммунитетом: порядок фиксации правонарушения, допустимые меры принуждения, сроки и маршруты направления материалов. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации [24], в свою очередь, регламентирует внутреннюю процедуру проведения проверок в отношении прокурорских работников.

Особого внимания заслуживает вопрос о роли судебной практики. Формально постановления Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации не являются источниками права в том смысле, в каком ими являются нормативные правовые акты. Однако фактически правовые позиции, сформулированные в решениях Конституционного Суда, обладают общеобязательным характером и могут признавать неконституционными те или иные нормы, изменяя тем самым нормативную основу. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П [25], определившее публично-правовую природу иммунитета, стало доктринальной основой для всего последующего регулирования.

Конституционный Суд неоднократно уточнял объем депутатского иммунитета. Так, в ранее указанном постановлении было разъяснено, что неприкосновенность депутата не является абсолютной и не распространяется на случаи

совершения им административных правонарушений, не связанных с депутатской деятельностью, если производство по делу не требует применения мер, ограничивающих свободу. А. Ф. Черданцев справедливо отмечает, что подобные акты толкования права, не создавая новых норм, задают обязательные ориентиры для правоприменителя, фактически выполняя функцию восполнения пробелов [54, с. 203–205].

Разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в частности постановление от 25 июня 2024 г. № 17 [32], также восполняют пробелы законодательства, формулируя правила, которым обязаны следовать нижестоящие суды. Ю. А. Тихомиров подчеркивает, что в условиях фрагментарного законодательного регулирования судебное толкование выполняет компенсаторную функцию, снимая коллизии и обеспечивая единообразие правоприменения [52, с. 112–115].

Для наглядного представления системы источников и их иерархии ниже приведена таблица.

Таблица 1

Иерархия источников административно-правовых иммунитетов

Уровень	Вид источника	Юридическая сила	Примеры актов
1	Конституция РФ	Высшая, прямое действие	Ст. 91, 92.1, 98, 122
2	Международные договоры РФ	Приоритет над законами	Венские конвенции 1961, 1963 гг. [2, 3]
3	Федеральные конституционные законы	Выше федеральных законов	ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» [10]
4	Кодифицированные федеральные законы	Приоритет специальной нормы над общей	КоАП РФ (ст. 1.4, 2.6, 23.1, 24.5) [4]
5	Специальные федеральные законы	Приоритет перед общей нормой КоАП	«О статусе судей» [6], «О прокуратуре» [5], «О Следственном комитете» [17] и др.
6	Подзаконные акты	Не могут создавать иммунитеты	Регламент МВД (Приказ № 264) [23], приказы Генпрокуратуры [24]
—	Судебная практика	Общеобязательное толкование	Постановления КС РФ [25, 28], Пленума ВС РФ [32]

Таким образом, иерархия источников административно-правовых иммунитетов выстроена по классической вертикали: Конституция — международ-

ный договор — федеральный конституционный закон — федеральный закон (включая кодифицированный акт) — подзаконный акт. При разрешении коллизий действуют правила: о приоритете международного договора над законом (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ); о приоритете специальной нормы над общей; о недопустимости применения подзаконного акта, противоречащего закону.

Для сотрудника органов внутренних дел практическим ориентиром должен служить следующий алгоритм: обнаружив признаки административного правонарушения у лица, предположительно обладающего иммунитетом, необходимо сначала установить конституционный или международно-правовой уровень гарантии, затем — специальный федеральный закон, регулирующий статус данного лица, и лишь при отсутствии в нем особых процедур — руководствоваться общими нормами КоАП РФ и ведомственными актами МВД России.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Дайте определение административно-правового иммунитета и перечислите его основные признаки. Чем иммунитет отличается от особого правового статуса лиц, указанных в ст. 2.5 КоАП РФ?

2. Почему административно-правовой иммунитет не может рассматриваться как личная привилегия? Подтвердите ответ правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Охарактеризуйте неоднозначность правового положения сотрудников Следственного комитета Российской Федерации. Можно ли утверждать, что они обладают иммунитетом?

4. Раскройте содержание принципа соразмерности (пропорциональности). Приведите примеры дифференциации объема иммунитетов в зависимости от защищаемой функции.

5. Каким образом принцип недопустимости расширительного толкования перечня иммунитетов реализуется в судебной практике Верховного Суда Российской Федерации?

6. Расставьте по юридической силе (от высшей к низшей) следующие акты: федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г., КоАП РФ, Регламент МВД России (приказ № 264), Конституция РФ.

§ 2. Виды административно-правовых иммунитетов и правовой статус лиц, ими обладающих

► Иммунитеты, закрепленные Конституцией Российской Федерации

Конституция Российской Федерации [1] устанавливает наивысший уровень гарантий неприкосновенности для лиц, замещающих ключевые государственные должности либо выполняющих публичные функции особой значимости. Данные иммунитеты не могут быть отменены или ограничены федеральным законом иначе как в порядке, прямо предусмотренном самой Конституцией. К числу конституционных иммунитетов относятся: неприкосновенность Президента Российской Федерации и Президента, прекратившего исполнение полномочий; неприкосновенность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы; неприкосновенность судей; а также — в силу особой юридической природы федерального конституционного закона — неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

С. А. Авакьян, анализируя конституционно-правовой статус личности, подчеркивает, что конституционные иммунитеты представляют собой не просто совокупность процессуальных гарантий, а являются элементами самой конструкции разделения властей. По его мнению, наделяя отдельные категории должностных лиц неприкосновенностью, Конституция создает правовые барьеры, препятствующие одной ветви власти оказывать неправомерное давление на другую через механизмы административного преследования [33, с. 612–615].

1. Президент Российской Федерации и Президент, прекративший исполнение полномочий. Статья 91 Конституции РФ закрепляет абсолютную неприкосновенность Президента Российской Федерации в течение всего срока его полномочий. Данный иммунитет является полным и безусловным: он исключает не только привлечение к административной и уголовной ответственности, но и применение любых мер процессуального принуждения. Как ранее отмечалось, Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П [25] обосновал публично-правовую природу любого иммунитета: он является не личной привилегией, а средством защиты публичных интересов. Применительно к Президенту это означает, что его неприкосновенность направлена на обеспечение стабильности функционирования института президентской власти и защиту от необоснованного вмешательства в его деятельность.

Н. В. Витрук, исследуя природу конституционно-правового статуса главы государства, отмечал, что президентский иммунитет по своему объему превосходит все иные виды неприкосновенности, поскольку Президент выступает гарантом Конституции и олицетворяет единство государственной власти. Ученый подчеркивал, что абсолютный характер иммунитета главы государства произведен от объема его конституционной ответственности: чем выше уровень дискреционных полномочий, тем более серьезные гарантии должны быть предо-

ставлены лицу, их осуществляющему, в целях исключения влияния на принимаемые решения извне [37, с. 198–201].

После прекращения полномочий (по истечении срока, в случае отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья) бывший Президент сохраняет ограниченную неприкосновенность. Согласно ст. 3 Федерального закона от 12 февраля 2001 г. № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» [12], экс-Президент не может быть привлечен к административной ответственности за действия (бездействие), совершенные в период исполнения президентских полномочий. За иные правонарушения, не связанные с осуществлением президентских функций, он несет ответственность на общих основаниях.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков подчеркивают, что сохранение ограниченного иммунитета за бывшим главой государства является общепризнанной мировой практикой и служит гарантией того, что после ухода с должности Президент не станет объектом политически мотивированного преследования [43, с. 141–143]. Таким образом, при выявлении правонарушения, субъектом которого является действующий Президент, какие-либо меры административного принуждения, составление протокола или иные процессуальные действия полностью исключены. В отношении бывшего Президента необходимо в первую очередь установить, связано ли деяние с его прежними полномочиями: если связь имеется — производство по делу подлежит прекращению ввиду иммунитета; если нет — производство ведется на общих основаниях.

2. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы. Парламентский иммунитет закреплен в ч. 1 ст. 98 Конституции РФ и детализирован в 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» [7]. Он носит абсолютный характер в течение всего срока полномочий и включает: запрет на привлечение к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия соответствующей палаты Федерального Собрания; недопустимость задержания, привода, личного досмотра, а также досмотра вещей и транспортных средств (за исключением случаев, когда это прямо предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц); требование о направлении представления Генеральным прокурором Российской Федерации для получения согласия палаты.

Процедура лишения неприкосновенности детализирована регламентами палат. Конституционный Суд Российской Федерации в упомянутом постановлении № 5-П [25] указал, что парламентский иммунитет не является личной привилегией, а служит средством обеспечения независимости законодательной власти, защиты депутатов от необоснованного административного преследования за выраженную позицию и принятые решения.

С. А. Авакьян, исследовавший институт депутатской неприкосновенности, выделяет две составляющих парламентского иммунитета: неотвеченность за мнения и голосования (свобода парламентской деятельности) и собственно неприкосновенность (запрет на применение мер принуждения без со-

гласия палаты). Ученый обращает внимание на то, что исторически институт депутатской неприкосновенности складывался именно как средство защиты законодательной власти от произвола монарха, и в современном демократическом государстве он сохраняет свое значение как гарантия от возможного давления со стороны исполнительной власти. Вместе с тем С. А. Авакьян предостерегает от расширительного толкования депутатского иммунитета, подчеркивая, что он не должен превращаться в индульгенцию от ответственности за деяния, не связанные с парламентской деятельностью [33, с. 589–594].

М. В. Баглай в своем фундаментальном труде по конституционному праву также подчеркивает, что парламентский иммунитет имеет функциональный характер: он призван обеспечить беспрепятственное осуществление депутатских полномочий и не может служить средством уклонения от ответственности за общеуголовные или административные правонарушения бытового характера. По мнению ученого, баланс между независимостью депутата и неотвратимостью ответственности достигается именно через процедуру дачи согласия палатой, которая оценивает, не является ли преследование депутата попыткой воспрепятствовать его законной деятельности [34, с. 412–414].

Таким образом, при выявлении правонарушения, совершенного сенатором или депутатом, сотрудник органов внутренних дел вправе пресечь противоправное деяние, зафиксировать его обстоятельства (составить рапорт, применить фото- и видеосъемку), но не вправе составлять протокол об административном правонарушении, применять меры обеспечения производства и тем более доставлять указанное лицо в территориальный орган внутренних дел. Все материалы незамедлительно направляются в вышестоящий орган для последующей передачи Генеральному прокурору Российской Федерации.

3. Судьи. В соответствии с ч. 1 ст. 122 Конституции РФ судьи неприкосновенны. Данный принцип конкретизирован в ст. 16 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» [6]. Судейский иммунитет распространяется на судей Конституционного Суда, Верховного Суда, федеральных судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей. Он включает в себя неприкосновенность личности, жилых и служебных помещений, используемых транспортных средств, документов, багажа и иного имущества, а также тайну переписки и иной корреспонденции.

Особый порядок привлечения судьи к административной ответственности предполагает, что решение по данному вопросу принимается судебной коллегией из трех судей соответствующего уровня по представлению Генерального прокурора Российской Федерации. Для судей Конституционного Суда, Верховного Суда и федеральных судов областного звена такая коллегия формируется из судей Верховного Суда, для судей иных судов — из судей Верховного суда республики, краевого, областного суда или суда автономного округа. Срок рассмотрения представления не должен превышать десяти дней [50, с. 27].

Д. Н. Бахрах обоснованно подчеркивает, что судейская неприкосновенность не является личной привилегией, а продолжает служить цели обеспечения независимости судебной власти, исключая возможность давления на судью

через угрозу преследования за ранее принятые решения [35, с. 498–501]. М. И. Клеандров, посвятивший ряд работ организационно-правовому механизму судебной власти, отмечает, что судебский иммунитет является одним из важнейших элементов статуса судьи, без которого немыслима подлинная независимость правосудия. Ученый обращает внимание на двойственную природу судебской неприкосновенности: с одной стороны, она защищает конкретного судью от необоснованного преследования, с другой — служит гарантией для участников судебного процесса, которые должны быть уверены, что судья принимает решение исключительно на основе закона и внутреннего убеждения, а не под страхом административной или уголовной репрессии [39, с. 78–83].

Как уже отмечалось ранее, требование о получении согласия судебной коллегии распространяется и на судей, пребывающих в отставке. И. А. Приходько, исследовавший данный вопрос, обосновывает сохранение иммунитета за судьей в отставке тем, что угроза преследования за ранее вынесенные решения способна оказывать сдерживающее воздействие не только на конкретного судью, но и на судебский корпус в целом [46, с. 22–27]. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2025 г. по делу № АКПИ25-224 [31] подтверждает, что несоблюдение порядка получения согласия судебной коллегии влечет признание постановления о назначении административного наказания незаконным.

Судья, задержанный по подозрению в совершении административного правонарушения, подлежит немедленному освобождению после установления его личности. Личный досмотр судьи допускается лишь в исключительных случаях, прямо предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. Производство по делу об административном правонарушении в отношении судьи, включая составление протокола, может быть начато только после получения согласия соответствующей судебной коллегии по представлению Генерального прокурора Российской Федерации.

4. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [10] (ст. 12) устанавливает, что Уполномоченный обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий. Данный статус предполагает категорический запрет на привлечение его к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, без согласия Государственной Думы. Неприкосновенность Уполномоченного распространяется на его жилые и служебные помещения, багаж, личные и служебные транспортные средства, переписку, используемые им средства связи и принадлежащие ему документы.

С. А. Авакьян, рассматривая место Уполномоченного по правам человека в системе государственных органов, характеризует его как конституционный институт, производный от парламентской власти, но обладающий значительной степенью самостоятельности. По мнению ученого, иммунитет Уполномоченного по своей юридической природе близок к депутатскому, однако имеет и специфику: он призван защищать не столько политическую, сколько правозащит-

ную функцию, обеспечивая Уполномоченному возможность беспрепятственно рассматривать жалобы граждан, в т. ч. на действия органов исполнительной власти и их должностных лиц [33, с. 672–674].

Е. В. Коврякова, исследуя институты парламентского контроля, также подчеркивает, что неприкосновенность Уполномоченного по правам человека служит гарантией его независимости от тех органов, законность действий которых он призван проверять. В отсутствие такого иммунитета, отмечает ученый, сама возможность административного преследования омбудсмана со стороны контролируемых им структур парализовала бы его деятельность [40, с. 54–56].

При этом гарантии неприкосновенности не распространяются на Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, а также на региональных уполномоченных по правам человека, ребенка или защите прав предпринимателей. Эти лица привлекаются к административной ответственности на общих основаниях.

Таким образом, конституционные иммунитеты образуют фундамент всей системы административно-правовых иммунитетов. Они характеризуются наивысшим уровнем гарантий, публично-правовой природой и строго целевым назначением — обеспечением независимости и беспрепятственного функционирования органов государственной власти. При столкновении с лицом, обладающим конституционным иммунитетом, первоочередной задачей сотрудника органов внутренних дел является установление его личности и статуса, после чего необходимо немедленно прекратить любые меры принуждения и действовать строго в рамках той ограниченной компетенции, которая предусмотрена федеральным законом.

► *Иммулитеты, установленные федеральными законами*

Если Конституция Российской Федерации закрепляет базовые, наиболее значимые иммунитеты для ограниченного круга высших должностных лиц и судей, то основная масса административно-правовых иммунитетов установлена федеральными законами. Именно на этом уровне детализируются гарантии неприкосновенности прокуроров, сотрудников Следственного комитета, депутатов региональных и муниципальных представительных органов, членов избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов. Специфика данной группы иммунитетов заключается в их значительной дифференциации: объем гарантий, процедура их преодоления и круг уполномоченных на дачу согласия органов варьируются от одного закона к другому, что требует от правоприменителя особого внимания к каждой категории субъектов.

1. Прокуроры. Правовой статус прокурора в части административной ответственности регламентирован ст. 42 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [5]. Данная норма устанавливает, что проверка сообщений о правонарушениях, совершенных прокурорами, относится к исключительной компетенции органов прокуратуры. Иными словами, любые материалы, содержащие сведения об административ-

ном правонарушении, субъектом которого является прокурор, подлежат направлению в прокуратуру для проведения проверки и принятия решения. Результатом такой проверки может стать как возбуждение дела об административном правонарушении, так и применение к прокурору мер дисциплинарного характера.

Закон категорически запрещает задержание, привод, личный досмотр прокурора, досмотр его вещей и используемых им транспортных средств, за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц. В. Г. Бессарабов, исследуя конституционно-правовые основы прокурорского надзора, подчеркивает, что неприкосновенность прокурора является не столько гарантией его личной безопасности, сколько необходимым условием эффективного осуществления надзорных функций. По мнению ученого, прокурор, осуществляющий надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции, не может находиться в положении, при котором те же органы вправе беспрепятственно применять к нему меры административного принуждения [36, с. 78–82].

Цель данного иммунитета — обеспечение независимости прокурорской деятельности, что подтверждается и позицией Н. В. Субановой [50, с. 28]. При выявлении правонарушения, совершенного прокурором, сотруднику органов внутренних дел надлежит зафиксировать его обстоятельства (рапорт, фото-, видеосъемка), после чего все материалы незамедлительно направляются в соответствующую прокуратуру для проведения проверки. Применение мер принуждения к прокурору недопустимо, за исключением прямо оговоренных законом экстраординарных ситуаций. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 февраля 2025 г. № 22-АД25-2-К5 [30] подтвердил, что сам по себе факт составления протокола об административном правонарушении должностным лицом ГИБДД в отношении прокурора не является нарушением, если впоследствии была соблюдена особая процедура — проведена прокурорская проверка и вынесено постановление о возбуждении дела.

2. Сотрудники Следственного комитета Российской Федерации. Правовой статус сотрудников Следственного комитета Российской Федерации обладает двойственностью, подробно рассмотренной в § 1 настоящего пособия. Напомним, что Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 30 августа 2021 г. № 19-АД21-12-К5 [28] разрешил данную коллизию в пользу применения ст. 2.5 КоАП РФ, не признав за сотрудниками Следственного комитета полноценного иммунитета.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [17] (ст. 29) устанавливает запрет на задержание, привод, личный досмотр руководителей следственных органов и следователей, досмотр их вещей и транспортных средств, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом. При этом ч. 1.1 ст. 28 данного закона указывает, что в случаях, предусмотренных КоАП РФ, сотрудники Следственного комитета несут дисциплинарную ответственность, а ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ относит рассмотрение дел об административных правонарушениях, совершен-

ных этими сотрудниками, к подсудности районных судов. А. В. Семенов, комментируя данную ситуацию, отмечает, что судебная практика последовательно исходит из того, что полноценным иммунитетом эти лица не обладают, а их статус в сфере административной ответственности идентичен статусу иных лиц, перечисленных в ст. 2.5 КоАП РФ [49, с. 38–42].

Таким образом, в практической деятельности сотрудников органов внутренних дел в отношении сотрудников Следственного комитета следует руководствоваться общими правилами, установленными для особых субъектов по ст. 2.5 КоАП РФ: производство по делу возбуждается, ведется и после выяснения всех обстоятельств подлежит прекращению для привлечения лица к дисциплинарной ответственности (ч. 2 ст. 24.5 КоАП РФ), за исключением правонарушений, перечисленных в ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ, за которые они отвечают на общих основаниях.

3. Депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и депутаты, члены выборных органов местного самоуправления. Правовое положение данной категории лиц определяется федеральными законами, регулирующими общие принципы организации публичной власти. В соответствии с ч. 1 и 4 ст. 18 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [21] депутаты региональных парламентов не могут быть привлечены к ответственности за высказывания и позиции, выраженные при осуществлении депутатских полномочий, а в остальном привлекаются к административной ответственности на общих основаниях.

Аналогичные положения применительно к муниципальным депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления содержатся в ч. 8 и 9 ст. 29 Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [22]. Принципиально важным является то обстоятельство, что федеральный законодатель не установил для депутатов регионального и муниципального уровня особого порядка привлечения к административной ответственности (например, не предусмотрел необходимости получения согласия представительного органа или прокурора). Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 25 декабря 2013 г. № 13-АД13-10 [26] прямо указал, что отсутствие в федеральном законе специальной процедуры означает возможность привлечения указанных лиц к ответственности на общих основаниях.

С. А. Авакьян, рассматривая конституционно-правовой статус региональных депутатов, подчеркивает, что их неприкосновенность имеет иную юридическую природу, нежели иммунитет федеральных парламентариев. Если депутат Государственной Думы защищен непосредственно Конституцией, то статус регионального депутата является производным от федерального закона и может быть изменен законодателем. По мнению ученого, это порождает известную асимметрию: лицо, выполняющее представительные функции на уровне субъекта Федерации, оказывается менее защищенным от административного пре-

следования, чем федеральный парламентарий, хотя природа их деятельности во многом сходна [33, с. 612–615].

Соответственно, в отношении депутатов региональных и муниципальных представительных органов меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются на общих основаниях; согласие какого-либо органа на привлечение к ответственности не требуется. Исключение составляют лишь действия (высказывания, голосования), непосредственно связанные с осуществлением депутатских полномочий.

4. Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса. В соответствии с п. 18 и 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» [14] члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, председатели избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, а также члены иных комиссий с правом решающего голоса не могут быть подвергнуты административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия прокурора (соответственно уровню комиссии). Данное требование не распространяется на административные наказания в виде предупреждения и на правонарушения в области дорожного движения.

А. В. Иванченко, один из ведущих специалистов в области избирательного права, обосновывает необходимость данного иммунитета тем, что избирательные комиссии являются коллегиальными органами, осуществляющими публично-властные полномочия по подготовке и проведению выборов. Административное преследование члена комиссии в период избирательной кампании способно парализовать ее работу, создать неравные условия для участников избирательного процесса и в конечном счете поставить под сомнение легитимность результатов выборов. По мнению ученого, иммунитет членов избиркомов имеет строго функциональный характер и не может рассматриваться как личная привилегия [38, с. 93–97].

5. Зарегистрированные кандидаты. Иммуитет зарегистрированных кандидатов установлен ст. 41 федерального закона № 67-ФЗ [14], а также конкретизирован в законах о выборах соответствующего уровня. Так, кандидат на должность Президента Российской Федерации не может быть подвергнут административному наказанию, налагаемому в судебном порядке, без согласия Генерального прокурора (п. 6 ст. 42 федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» [15]); кандидат в депутаты Государственной Думы — без согласия Генерального прокурора (ч. 3 ст. 54 федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы» [19]); кандидаты на региональных и муниципальных выборах — без согласия прокурора соответствующего уровня.

Данный иммунитет носит строго срочный характер: он действует с момента регистрации кандидата и до официального опубликования результатов выборов, а при досрочном выбытии — до момента утраты статуса. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 июня 2024 г.

№ 17 [32] разъяснил, что согласие прокурора должно быть получено до вынесения постановления о назначении административного наказания, а утрата лицом статуса кандидата до этого момента свидетельствует о прекращении действия особых условий.

С. А. Авакьян, анализируя гарантии избирательных прав, подчеркивает, что иммунитет кандидата является не элементом его личного статуса, а составной частью механизма защиты свободных выборов. По выражению ученого, «защищая кандидата от необоснованного преследования, закон защищает само право граждан избирать и быть избранными» [33, с. 682].

При выявлении правонарушения, совершенного членом избирательной комиссии с правом решающего голоса или зарегистрированным кандидатом, сотрудник органов внутренних дел вправе применять меры обеспечения производства на общих основаниях, однако для вынесения постановления о назначении административного наказания в судебном порядке требуется получить согласие соответствующего прокурора.

Таким образом, федеральные иммунитеты образуют наиболее многочисленную и разнородную группу административно-правовых иммунитетов. Их объединяет нормативное закрепление на уровне федеральных законов, публично-правовая природа и целевое назначение — обеспечение независимости и беспрепятственного осуществления публичных функций. Вместе с тем степень детализации процедур, объем гарантий и круг уполномоченных органов существенно различаются. При столкновении с лицом, предположительно обладающим федеральным иммунитетом, сотруднику органов внутренних дел необходимо прежде всего установить, какой именно закон регулирует его статус, и уже на основе этого определять допустимые действия и надлежащую процедуру.

► Частичные (функциональные) иммунитеты

Рассмотренные ранее конституционные и федеральные иммунитеты носят, как правило, статусный характер: они связываются с фактом замещения должности или приобретения определенного правового положения и действуют в течение всего срока полномочий либо до момента утраты статуса. Однако законодательству Российской Федерации известна и другая разновидность иммунитетов — частичные, или функциональные, которые распространяются на лицо не постоянно, а лишь в период непосредственного выполнения им возложенных служебных обязанностей. К числу таких субъектов относятся сотрудники Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации и войск национальной гвардии Российской Федерации. Специфика их правового положения заключается в том, что вне рамок исполнения должностных функций они не обладают какими-либо дополнительными гарантиями и подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Правовой статус сотрудников Федеральной службы безопасности регламентирован Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федераль-

ной службе безопасности» [8]. Статья 17 данного закона устанавливает, что сотрудник ФСБ России при исполнении служебных обязанностей находится под защитой государства; никто не вправе вмешиваться в его служебную деятельность, за исключением лиц, прямо уполномоченных на то федеральным законом. Воспрепятствование исполнению сотрудником ФСБ своих обязанностей, посягательство на его жизнь, здоровье, честь и достоинство, а равно уничтожение или повреждение его имущества в связи с исполнением им служебных обязанностей влекут ответственность, предусмотренную законодательством.

Применительно к административно-правовой сфере указанная норма означает, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, личный допрос, досмотр вещей и транспортных средств) не могут применяться к сотруднику ФСБ в момент выполнения им оперативно-служебных задач, если иное прямо не предусмотрено федеральным законом. Однако по завершении служебного задания либо в ситуациях, очевидно не связанных с исполнением обязанностей, данный иммунитет прекращает свое действие и сотрудник отвечает на общих основаниях.

Близкий по содержанию иммунитет предусмотрен для сотрудников Федеральной службы охраны. Статья 20 Федерального закона от 27 мая 1996 г. № 57-ФЗ «О государственной охране» [9] устанавливает, что сотрудник ФСО России при исполнении служебных обязанностей является представителем власти и находится под защитой государства. Его законные требования обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами, а вмешательство в его деятельность влечет установленную законом ответственность. Так же как и в случае с сотрудниками ФСБ, запрет на применение мер административного принуждения действует лишь тогда, когда сотрудник ФСО непосредственно выполняет возложенные на него функции, и утрачивает силу за их пределами.

Сотрудники войск национальной гвардии Российской Федерации наделены аналогичным функциональным иммунитетом в силу ст. 26 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [20]. Закон прямо указывает, что воспрепятствование исполнению сотрудником Росгвардии служебных обязанностей, оскорбление его чести и достоинства, угроза, сопротивление, насилие или посягательство на его жизнь, здоровье либо имущество в связи с осуществлением им служебной деятельности влекут ответственность по законодательству Российской Федерации. В то же время применение к такому сотруднику мер административного принуждения за правонарушения, не связанные с его служебной деятельностью, осуществляется на общих основаниях.

Для правильного понимания правовой природы функциональных иммунитетов необходимо учитывать, что сотрудники ФСБ, ФСО и Росгвардии одновременно являются лицами, имеющими специальные звания, и в силу ст. 2.5 КоАП РФ [4] за большинство административных правонарушений несут дисциплинарную ответственность. Таким образом, их правовое положение в сфере административной ответственности характеризуется двумя взаимосвязанными,

но не совпадающими по содержанию гарантиями: во-первых, общим для всех лиц со специальными званиями правилом о замене административной ответственности дисциплинарной (ст. 2.5 КоАП РФ); во-вторых, дополнительным функциональным иммунитетом, действующим только в момент исполнения служебных обязанностей.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что особые условия привлечения к ответственности должны быть соразмерны тем публично значимым целям, ради которых они установлены, и не могут выходить за пределы, очерченные федеральным законом [25]. Применительно к функциональным иммунитетам это означает, что расширительное толкование момента «исполнения служебных обязанностей» недопустимо, а любые сомнения должны разрешаться в пользу общего порядка привлечения к ответственности.

А. Г. Репьев, рассматривая категорию частичных иммунитетов, подчеркивает, что их функциональная природа является наиболее отчетливым выражением публично-правового назначения всего института. Если статусные иммунитеты защищают носителя публичной власти в целом, в т. ч. и в частной жизни, то функциональный иммунитет защищает исключительно саму публичную функцию, реализуемую в конкретный момент времени. По мнению ученого, это исключает возможность злоупотребления иммунитетом в личных целях, что особенно важно для сотрудников силовых структур, чья деятельность связана с повышенным риском конфликта интересов и провокаций [47, с. 48–50].

А. В. Куракин, анализируя административно-правовой статус сотрудников правоохранительных органов, также обращает внимание на то, что функциональный иммунитет представляет собой не личную привилегию сотрудника, а правовую гарантию, обеспечивающую непрерывность и эффективность выполнения оперативно-служебных задач. Ученый подчеркивает, что задержание, досмотр или доставление сотрудника, выполняющего, например, контртеррористическое мероприятие или охрану высшего должностного лица, способны не только парализовать его работу, но и создать угрозу для охраняемых объектов и третьих лиц. Именно поэтому закон допускает применение мер принуждения к указанным сотрудникам лишь в исключительных случаях, прямо предусмотренных федеральным законом, и только при условии, что эти меры не ставят под угрозу выполнение служебного задания [41, с. 93–97].

Д. Н. Бахрах, в свою очередь, относит функциональные иммунитеты к числу «специальных административно-правовых режимов», временно изменяющих общий порядок ответственности для обеспечения публичных интересов. По его мнению, ключевым критерием правомерности применения такого иммунитета является не формальное наличие служебного удостоверения, а фактическое выполнение лицом действий, непосредственно направленных на реализацию возложенных на него государственных функций [35, с. 503–505].

Критерии, позволяющие установить, находится ли сотрудник ФСБ, ФСО или Росгвардии при исполнении служебных обязанностей, выработаны как законодательством, так и правоприменительной практикой. К их числу относятся:

наличие форменной одежды или служебного удостоверения; нахождение на охраняемом объекте, в зоне проведения специальной операции или на маршруте патрулирования; выполнение конкретного поручения, оформленного в установленном порядке; иные обстоятельства, объективно указывающие на связь поведения лица с осуществлением должностных функций. При этом, как неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации, ссылка лица на свой особый статус сама по себе не является основанием для прекращения производства по делу; необходимо установить, было ли совершенное деяние связано с выполнением служебных обязанностей [26].

Таким образом, частичные (функциональные) иммунитеты сотрудников ФСБ, ФСО и Росгвардии являются важным элементом системы административно-правовых иммунитетов, обеспечивающим баланс между неприкосновенностью носителей публичных функций и неотвратимостью ответственности. Их ключевая особенность — строго целевой и срочный характер, исключающий возможность распространения гарантий на ситуации, не связанные с выполнением служебных обязанностей. Это отличает их как от абсолютных конституционных иммунитетов, так и от статусных федеральных иммунитетов, действующих в течение всего срока полномочий.

► *Международно-правовые иммунитеты*

Особую разновидность административно-правовых иммунитетов составляют иммунитеты, вытекающие из международных обязательств Российской Федерации. В отличие от внутригосударственных иммунитетов, которые устанавливаются Конституцией Российской Федерации и федеральными законами и могут быть в известных пределах изменены законодателем, международно-правовые иммунитеты являются производными от общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров. Их существование, объем и пределы определяются не волей одного государства, а согласованной волей участников международного сообщества. В силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации и ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ данные иммунитеты обладают приоритетом над нормами национального законодательства, что обязывает правоприменителя в случае коллизии руководствоваться именно международно-правовыми предписаниями.

Основу международно-правового регулирования иммунитетов в сфере административной юрисдикции образуют два универсальных международных договора, участницей которых является Российская Федерация: Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. [2] и Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. [3]. Первая определяет статус дипломатических агентов и членов их семей, вторая — консульских должностных лиц и сотрудников консульских учреждений. Обе конвенции ратифицированы Российской Федерацией и действуют на ее территории непосредственно.

Статья 29 Венской конвенции 1961 г. устанавливает, что личность дипломатического агента неприкосновенна. Он не подлежит аресту или задержа-

нию в какой бы то ни было форме. Государство пребывания обязано относиться к нему с должным уважением и принимать все надлежащие меры для предупреждения каких-либо посягательств на его личность, свободу или достоинство. Статья 31 Конвенции распространяет иммунитет дипломатического агента на административную юрисдикцию государства пребывания, за исключением строго оговоренных случаев (вещные иски, касающиеся частного недвижимого имущества; иски по наследованию; иски, относящиеся к профессиональной или коммерческой деятельности за пределами официальных функций).

Таким образом, по общему правилу дипломатический агент не может быть привлечен к административной ответственности в Российской Федерации, а любые меры административного принуждения к нему недопустимы. Иммунитеты, предоставляемые Венской конвенцией 1961 г., распространяются также на членов семьи дипломатического агента, живущих вместе с ним и не являющихся гражданами государства пребывания (ст. 37), а также, с определенными ограничениями, на членов административно-технического и обслуживающего персонала дипломатического представительства.

Что касается консульских должностных лиц, то объем их иммунитета является менее широким. Согласно ст. 43 Венской конвенции 1963 г., консульские должностные лица и консульские служащие не подлежат юрисдикции судебных и административных органов государства пребывания в отношении действий, совершенных ими при выполнении консульских функций. Это так называемый функциональный иммунитет: он не носит абсолютного характера и защищает консульское должностное лицо только в связи с его служебной деятельностью. За административные правонарушения, совершенные вне рамок консульских функций (например, нарушение правил дорожного движения в неслужебное время), консульское должностное лицо может быть привлечено к ответственности на общих основаниях, хотя применение к нему мер, ограничивающих свободу, и в этом случае обставлено дополнительными условиями (ст. 41 Конвенции 1963 г.).

И. И. Лукашук, анализируя правовую природу дипломатических иммунитетов, подчеркивал, что они основаны на принципе суверенного равенства государств и необходимости обеспечения эффективного выполнения дипломатическим представительством своих функций. По его мнению, иммунитет дипломата не является его личной привилегией — это иммунитет предоставляемого им государства, делегированный конкретному физическому лицу на период выполнения им дипломатической миссии. Именно поэтому государство пребывания не вправе отказать в иммунитете даже в случае совершения дипломатом грубого правонарушения: вопрос о его ответственности может быть решен только аккредитуемым государством либо через механизм *persona non grata*¹ (ст. 9 Венской конвенции 1961 г.) [42, с. 304–308].

¹ *Persona non grata* (лат.) — лицо, объявленное нежелательным; дипломатический агент, которому государство пребывания отказывает в дальнейшем признании. См.: ст. 9 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г.

Г. И. Тункин, один из основателей советской доктрины международного права, в своем фундаментальном труде по теории международного права также подчеркивал, что институт дипломатических привилегий и иммунитетов является одним из старейших в международном праве и сложился задолго до появления современной системы национального законодательства об административной ответственности. По его мнению, нормы, регулирующие дипломатический иммунитет, имеют характер *jus cogens*¹ — императивных норм общего международного права, отклонение от которых недопустимо ни в договорном, ни в законодательном порядке [53, с. 387–391].

Применительно к деятельности сотрудников органов внутренних дел указанные международно-правовые нормы конкретизированы в ведомственных актах МВД России. Регламент МВД России, утвержденный приказом МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 [23], содержит детальные предписания о порядке действий сотрудников при выявлении административных правонарушений, совершенных лицами, обладающими дипломатическим иммунитетом. В соответствии с п. 120–123 Регламента, сотрудник вправе осуществлять фиксацию правонарушения путем наблюдения, в т. ч. с использованием технических средств, составлять протокол об административном правонарушении (который впоследствии направляется по дипломатическим каналам и не влечет юридических последствий внутри страны), останавливать транспортное средство и проверять документы для установления личности.

Однако категорически запрещается применение любых мер, ограничивающих личную свободу и неприкосновенность: административное задержание, доставление, личный досмотр, досмотр вещей и транспортных средств, изъятие документов или имущества. В случае дорожно-транспортного происшествия участники, обладающие дипломатическим иммунитетом, вправе покинуть место происшествия после предоставления сотрудникам полиции сведений о себе, о чем в протоколе делается соответствующая отметка. Все материалы по факту правонарушения в течение суток направляются в подразделение Госавтоинспекции регионального уровня для последующей передачи в Департамент государственного протокола Министерства иностранных дел Российской Федерации, который, в свою очередь, уведомляет соответствующее посольство.

Существенное значение для правильного применения рассматриваемых норм имеет вопрос о круге лиц, на которых распространяется международно-правовой иммунитет. Работники иностранных представительств, открытых на территории субъекта Российской Федерации с разрешения органов власти субъекта по согласованию с Министерством иностранных дел Российской Федерации в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 4 января 1999 г. № 4-ФЗ «О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации» [11], не обладают статусом дипломатических представительств. На них не могут быть возложены консульские или дипломатические

¹ *Jus cogens* (лат.) — императивная норма общего международного права, отклонение от которой недопустимо. См.: Тункин Г. И. Теория международного права. М.: Зерцало, 2016. С. 387–391.

функции, а их работники не пользуются дипломатическими привилегиями и иммунитетами. Данное положение имеет принципиальное значение для правоприменителя, поскольку внешне такие представительства могут иметь сходные с дипломатическими черты (вывеска, иностранный персонал, официальный характер деятельности), однако в юридическом смысле их сотрудники являются обычными иностранными гражданами и подлежат административной ответственности на общих основаниях.

Вопрос об административной ответственности иностранного гражданина, пользующегося иммунитетом от административной юрисдикции Российской Федерации, решается в соответствии с нормами международного права и федеральными законами. Приоритет международных договоров над внутренним законодательством в таких случаях прямо следует из ч. 4 ст. 15 Конституции РФ [1] и ч. 3 ст. 2.6 КоАП РФ [4] и неоднократно подтверждался правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации [25].

В практической деятельности сотрудников органов внутренних дел при столкновении с лицом, предположительно обладающим дипломатическим иммунитетом, решающее значение имеет установление его действительного статуса. Основным документом, подтверждающим наличие иммунитета, является дипломатическая карта, выдаваемая Министерством иностранных дел Российской Федерации. Служебное удостоверение, выданное иностранным дипломатическим представительством, также может служить подтверждением статуса, однако при возникновении сомнений в его подлинности или действительности сотруднику следует действовать в соответствии с ведомственными нормативными актами и незамедлительно доложить дежурному для организации проверки через Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Если статус лица как дипломатического агента или консульского должностного лица подтверждается, сотрудник обязан немедленно прекратить любые меры принуждения, зафиксировать факт правонарушения документально и направить материалы в вышестоящий орган. Вопрос о привлечении такого лица к ответственности решается исключительно через дипломатические каналы.

Таким образом, международно-правовые иммунитеты представляют собой самостоятельную и весьма специфическую группу административно-правовых иммунитетов. Их особенности — приоритет международного договора над внутренним законом, абсолютный (для дипломатов) или функциональный (для консульских должностных лиц) характер, невозможность одностороннего ограничения государством пребывания — требуют от сотрудников органов внутренних дел не только знания соответствующих норм, но и понимания их международно-правовой природы. Соблюдение этих норм является не только условием законности правоприменительной деятельности, но и важным элементом выполнения Российской Федерацией своих международных обязательств, от чего в конечном счете зависит эффективность дипломатической защиты интересов государства и его граждан за рубежом.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Раскройте содержание и пределы неприкосновенности Президента Российской Федерации. В чем отличие иммунитета действующего и бывшего Президента?
2. Каков объем парламентского иммунитета? Требуется ли согласие палаты Федерального Собрания для составления протокола об административном правонарушении в отношении депутата Государственной Думы?
3. Опишите процедуру привлечения судьи к административной ответственности. Распространяется ли она на судей в отставке?
4. В чем заключается специфика иммунитета прокуроров? Каков порядок действий сотрудника ОВД при выявлении правонарушения, совершенного прокурором?
5. Обладают ли депутаты законодательных органов субъектов Российской Федерации иммунитетом от административной ответственности? Подтвердите ответ ссылкой на судебную практику.
6. Сравните объем гарантий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса и зарегистрированного кандидата. В чем сходство и различия?
7. В чем заключается отличие частичного (функционального) иммунитета от статусного? Приведите примеры.
8. Какие действия вправе совершить сотрудник ОВД при выявлении административного правонарушения, совершенного лицом, обладающим дипломатическим иммунитетом? Какие меры принуждения категорически запрещены?

§ 3. Процессуальные особенности производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих иммунитетом

► *Общая процедура получения согласия на привлечение к административной ответственности и судебный порядок рассмотрения дел*

Особый порядок привлечения к административной ответственности лиц, обладающих иммунитетом, является сердцевиной рассматриваемого института. Если в предыдущих разделах были проанализированы понятие, цели, принципы и виды иммунитетов, то теперь предметом рассмотрения становится сама процедура — та последовательность действий, несоблюдение которой лишает постановление о назначении административного наказания законной силы. При всем разнообразии конкретных механизмов все они объединены двумя ключевыми элементами: необходимостью получения предварительного согласия уполномоченного органа (должностного лица) и, как правило, судебным порядком рассмотрения дела.

Общим для всех лиц, перечисленных в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ [4], является правило: никакое административное наказание, налагаемое в судебном порядке, не может быть применено к ним без согласия соответствующего органа или должностного лица. Данное правило конкретизируется в профильных законах и различается в зависимости от категории субъекта.

Для членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы согласие на привлечение к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, дается соответствующей палатой Федерального Собрания по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, ст. 19 Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ [7]. Представление вносится после проведения проверки, которая может быть инициирована как правоохранительными органами, так и самой палатой. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов палаты. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 20 февраля 1996 г. № 5-П [25] подчеркнул, что данная процедура не является формой ухода от ответственности, а представляет собой механизм защиты депутатской деятельности от необоснованного вмешательства исполнительной власти.

Для судей (в т. ч. пребывающих в отставке) решение по вопросу о привлечении к административной ответственности принимается судебной коллегией из трех судей по представлению Генерального прокурора. Для судей высших судов коллегия формируется из судей Верховного Суда; для судей иных судов — из судей Верховного суда субъекта Российской Федерации, ст. 16 закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» [6]. Срок рассмотрения представления ограничен десятью днями, что является важной процессуальной гарантией, предотвращающей необоснованное затягивание решения.

Для прокуроров согласие на привлечение к административной ответственности не требуется, поскольку проверка сообщений о правонарушениях, совершенных прокурорами, относится к исключительной компетенции органов прокуратуры, ст. 42 федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» [5]. По результатам такой проверки прокурор либо возбуждает дело об административном правонарушении, либо применяет к прокурорскому работнику меры дисциплинарного характера. Тем самым функция согласования заменена здесь функцией первичной проверки, выполняемой самим надзорным органом.

Для членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, а также для зарегистрированных кандидатов необходимо получение согласия прокурора (соответственно уровню комиссии или выборов). Срок рассмотрения ходатайства прокурора не должен превышать десяти дней.

Для Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации согласие на привлечение к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, дается Государственной Думой в соответствии со ст. 12 федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [10].

Принципиально важным является вопрос о моменте, до которого должно быть получено согласие. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 июня 2024 г. № 17 [29] разъяснил, что согласие прокурора (а по аналогии — и иного уполномоченного органа) должно быть получено до вынесения постановления о назначении административного наказания. Если на момент вынесения постановления согласие отсутствует, оно не может быть признано законным. В то же время утрата лицом особого статуса до вынесения постановления (например, истечение срока полномочий депутата, прекращение статуса зарегистрированного кандидата в связи с официальным опубликованием результатов выборов) снимает необходимость получения согласия, за исключением случаев, когда правонарушение связано с ранее осуществлявшимися публичными функциями.

После получения согласия уполномоченного органа дело об административном правонарушении рассматривается, как правило, судом. Данное правило вытекает из ч. 3 ст. 23.1 КоАП РФ [4], которая относит к подсудности районных судов дела, субъектами которых являются лица, перечисленные в ч. 2 ст. 1.4 КоАП РФ. Судебный порядок обеспечивает дополнительные гарантии независимости и объективности. Как отмечает Д. Н. Бахрах, судебный порядок для дел данной категории является не просто дополнительной процессуальной формой, а одной из ключевых гарантий законности, позволяющей исключить административное давление на лицо, выполняющее публичные функции [35, с. 538–540].

Особого внимания заслуживает вопрос о соотношении протокола об административном правонарушении, составленного должностным лицом органа внутренних дел, и акта прокурорской проверки, проводимой в отношении прокурора. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 февраля

2025 г. № 22-АД25-2-К5 [30] сформулировал позицию, согласно которой наличие протокола, составленного инспектором ГИБДД в отношении прокурора, не исключает возможности последующего возбуждения дела постановлением прокурора по результатам проведенной проверки. Эта позиция подчеркивает, что несоблюдение общего порядка составления протокола не фатально, если в итоге выполнены требования, вытекающие из особого статуса субъекта.

А. В. Малько и С. Ю. Суменков, обобщая различные процедурные механизмы, обоснованно указывают, что при всем их разнообразии можно выделить две основные модели: модель «внешнего согласования» (когда согласие дает орган, не участвующий в производстве по делу, — палата парламента, судебная коллегия, прокурор) и модель «внутренней проверки» (когда проверка проводится самим ведомством, к которому принадлежит лицо, — прокуратурой). Первая модель характерна для депутатов, судей, членов избиркомов, кандидатов; вторая — для прокуроров [43, с. 160–163].

Для сотрудников органов внутренних дел, выявивших административное правонарушение, совершенное лицом с предполагаемым иммунитетом, общий алгоритм действий выглядит следующим образом. На первом этапе необходимо зафиксировать факт правонарушения (составить рапорт, применить средства фото- и видеофиксации, получить объяснения свидетелей). На втором этапе — установить личность и статус лица по предъявленным документам. На третьем этапе, руководствуясь соответствующим федеральным законом, определить, требуется ли получение согласия какого-либо органа, и если да, то какого именно. На четвертом этапе материалы направляются в вышестоящий орган (или непосредственно в прокуратуру, или в суд), который уполномочен инициировать процедуру получения согласия либо провести проверку. Применение мер обеспечения производства (задержание, доставление, досмотр) на всех этапах допустимо лишь в случаях, прямо разрешенных законом для данной категории лиц.

Таким образом, процедура привлечения к административной ответственности лиц, обладающих иммунитетом, представляет собой сложный правовой механизм, в котором требования получения согласия уполномоченного органа и судебного порядка рассмотрения дела являются базовыми гарантиями законности. Несоблюдение этих требований влечет безусловную отмену постановления о назначении административного наказания, что неоднократно подтверждалось судебной практикой.

► Особенности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих иммунитетом

Если процедура получения согласия уполномоченных органов регламентирует завершающие стадии производства, то применение мер обеспечения затрагивает самый острый с практической точки зрения момент — непосредственное выявление правонарушения. Именно на этой стадии сотрудник органов внутренних дел, ограниченный во времени и объеме информации, должен

принять решение о допустимости тех или иных принудительных действий в отношении лица, чей статус может предполагать иммунитет. Ошибка здесь чревата не только признанием доказательств недопустимыми, но и привлечением самого сотрудника к ответственности за превышение должностных полномочий.

Действующее законодательство, как было подробно показано в предыдущих разделах, устанавливает для каждой категории лиц, обладающих иммунитетом, собственный объем гарантий, включая различную степень защиты от мер административного принуждения. Запоминание этих особенностей для каждой из более чем десяти категорий субъектов представляет значительную сложность. В целях систематизации данного материала и облегчения его практического применения ниже приводится сводная таблица, отражающая допустимость применения основных мер обеспечения, перечисленных в гл. 27 КоАП РФ [4], к различным категориям лиц.

Таблица 2

**Допустимость применения мер обеспечения производства по делам
об административных правонарушениях в отношении лиц,
обладающих иммунитетом**

Категория лица	Доставление	Административное задержание	Личный досмотр, досмотр вещей и ТС	Изъятие вещей и документов	Отстранение от управления ТС, освидетельствование	Задержание транспортного средства
Президент РФ (действующий)	—	—	—	—	—	—
Президент РФ (бывший)	±	±	±	±	±	±
Члены СФ и депутаты ГД	—	—	— ¹	—	+	—
Судьи (включая отставку)	—	—	— ¹	—	+	—
Уполномоченный по правам человека в РФ	—	—	—	—	+	—
Прокуроры	—	—	— ¹	—	± ²	± ²
Сотрудники СК РФ	—	—	— ¹	—	± ²	± ²

Категория лица	Доставление	Административное задержание	Личный досмотр, досмотр вещей и ТС	Изъятие вещей и документов	Отстранение от управления ТС, освидетельствование	Задержание транспортного средства
Депутаты региональных и муниципальных органов	+	+	+	+	+	+
Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса	+	+	+	+	+	+
Кандидаты (зарегистрированные)	+	± ³	+	+	+	+
Сотрудники ФСБ, ФСО, Росгвардии (при исполнении)	± ⁴	± ⁴	± ⁴	± ⁴	± ²	± ²
Дипломатические агенты и члены их семей	—	—	—	—	—	—
Консульские должностные лица (при исполнении)	—	—	—	—	± ²	± ²

Условные обозначения:

«+» — применение меры допустимо на общих основаниях.

«—» — применение меры категорически запрещено.

«±» — применение меры допустимо с ограничениями или при определенных условиях (см. сноски).

¹ Личный досмотр — допускается в исключительных случаях, прямо предусмотренных федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц.

² Отстранение от управления ТС, освидетельствование, задержание ТС — меры, непосредственно не связанные с личной неприкосновенностью, могут применяться, если это не препятствует выполнению служебных (консульских) функций.

³ Для зарегистрированных кандидатов — административное задержание допускается только с согласия прокурора (п. 4 ст. 47 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» [14]). Остальные меры применяются на общих основаниях.

⁴ Для сотрудников ФСБ, ФСО, Росгвардии при исполнении — доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей и транспорта, а также изъятие вещей и документов не допускаются без официального представителя соответствующего органа либо без судебного решения (ст. 17 федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности» [8] и аналогичные нормы). Это не абсолютный запрет, а процедурное ограничение.

Представленная таблица наглядно демонстрирует главный принцип, лежащий в основе регулирования: степень защиты от мер административного принуждения прямо пропорциональна конституционно-правовому уровню защищаемой функции. Лица, чей статус и независимость гарантируются непосредственно Конституцией, обладают абсолютной защитой от наиболее чувствительных мер, связанных с ограничением личной свободы и неприкосновенности. Для лиц, чей статус произведен от федерального закона, объем ограничений варьируется, а для некоторых категорий и вовсе сведен к минимуму.

Наиболее распространенными ошибками в правоприменительной практике, как отмечает Н. В. Субанова, являются две крайности. Первая — это необоснованное применение мер принуждения к лицам, в отношении которых они прямо запрещены. Вторая — неправомерное расширение иммунитета, когда сотрудник, опасаясь совершить нарушение, отказывается от применения законных мер к лицу, которое в действительности иммунитетом не обладает [50, с. 30–31].

Для минимизации рисков сотруднику органов внутренних дел следует придерживаться следующего алгоритма. При выявлении правонарушения необходимо зафиксировать его обстоятельства. Установив личность, требуется по предъявленным документам определить правовой статус, обращая при необходимости к таблице 2. Если статус не подтвержден или лицо не входит в перечень защищенных, производство ведется в общем порядке. Если же лицо обладает иммунитетом, все меры, способные нарушить его неприкосновенность, должны быть немедленно исключены, а материалы направлены в уполномоченный орган.

Таким образом, применение мер обеспечения производства в отношении лиц с иммунитетом — это не механическое запоминание перечней, а аналитическая задача, требующая от сотрудника умения безошибочно квалифицировать правовой статус лица и соотносить его с четкой иерархией правовых запретов.

► *Проблемные вопросы, вытекающие из судебной практики по делам об административных правонарушениях в отношении лиц, обладающих иммунитетом*

Даже безупречное знание правовых оснований и процедурных особенностей не всегда гарантирует безошибочность правоприменения. На практике регулярно возникают ситуации, в которых буквальное следование норме не дает однозначного ответа, а вынуждает правоприменителя искать баланс между принципами законности, неотвратимости ответственности и уважения к особым гарантиям. Именно в таких ситуациях определяющую роль играют правовые позиции высших судов Российской Федерации, которые не только разрешают конкретные дела, но и формируют устойчивые ориентиры для всей правоприменительной практики. Анализ данных позиций позволяет выделить несколько ключевых проблемных вопросов.

Первый вопрос: последствия сокрытия лицом своего статуса на стадии возбуждения дела. Одна из наиболее острых коллизий возникает, когда лицо, обладающее иммунитетом, намеренно или по незнанию не сообщает о своем статусе при выявлении правонарушения, что лишает сотрудника возможности соблюсти специальную процедуру. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-К3 [29] сформулировал четкую позицию: сокрытие лицом сведений о том, что оно является членом избирательной комиссии с правом решающего голоса, лишило возможности соблюсти процедуру привлечения его к ответственности и не является основанием для отмены постановленных судебных решений.

Таким образом, высшая судебная инстанция признала, что принцип эстоппель (запрет ссылаться на обстоятельства, которые были умышленно скрыты от правоприменителя) применим и в административно-юрисдикционной сфере¹. С. В. Щепалов, исследовавший данный вопрос, обосновывает, что этот общеправовой принцип в полной мере распространяется на административное судопроизводство, в т. ч. на ситуации, когда лицо, обладающее особым статусом, недобросовестно скрывает его от правоприменителя [55, с. 33–34].

Второй вопрос: правовое значение протокола, составленного с нарушением процедуры. Другая распространенная ситуация — составление должностным лицом протокола об административном правонарушении в отношении лица, чей статус требует иной процедуры. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 февраля 2025 г. № 22-АД25-2-К5 [30] разъяснил, что наличие такого протокола само по себе не является основанием для прекращения производства, если впоследствии уполномоченным органом была соблюдена надлежащая процедура. А. В. Семенов подчеркивает, что ключевым является не формальное соблюдение начальной стадии, а итоговое выполнение требований закона, обеспечивающих иммунитет [49, с. 41–42].

Третий вопрос: момент утраты особого статуса и его влияние на процедуру. Как было установлено ранее, согласие на привлечение к ответственности должно быть получено до вынесения постановления о назначении наказания. Из этого правила вытекает важное практическое следствие: если к моменту вынесения постановления лицо утратило особый статус, необходимость в получении согласия отпадает. Данный подход, зафиксированный Пленумом Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 25 июня 2024 г. № 17 [32], имеет универсальный характер и распространяется на все категории лиц, чей иммунитет носит срочный характер. Исключение составляют случаи, когда правонарушение непосредственно связано с ранее осуществлявшимися публичными функциями.

¹ Принцип эстоппель (от англ. estoppel) — общеправовой принцип, в силу которого лицо утрачивает право ссылаться на какие-либо обстоятельства в обоснование своих требований, если ранее его поведение давало основания полагать иное. Применительно к административному процессу и сокрытию статуса см.: Щепалов С. В. Принцип эстоппель в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 32–36.

Четвертый вопрос: подтверждение и проверка статуса на месте совершения правонарушения. Проблема установления действительного статуса лица стоит особенно остро. Сотрудник ограничен во времени, а перечень лиц, обладающих иммунитетом, широк и неоднороден. Устное заявление лица о наличии у него особого статуса не может быть безоговорочно принято на веру. В то же время необоснованный отказ признать статус ведет к грубому нарушению закона.

Судебная практика исходит из того, что для распространения иммунитета на конкретное лицо необходимо документальное подтверждение его статуса [26]. Если лицо не может подтвердить свой статус документально, у сотрудника нет оснований для применения специальной процедуры. В рапорте фиксируется содержание устного заявления и факт непредоставления документов. Последующая проверка будет проведена уполномоченными органами.

Таким образом, анализ судебной практики показывает, что институт административно-правовых иммунитетов — это живой, развивающийся механизм. Ключевые правила, выработанные практикой, таковы: во-первых, недобросовестное сокрытие статуса не влечет автоматической отмены принятого решения; во-вторых, процессуальные ошибки на начальном этапе не критичны, если в итоге соблюдена сущностная процедура; в-третьих, утрата статуса до завершения производства, как правило, означает возвращение к общему порядку; в-четвертых, неподтвержденный статус не порождает иммунитета, а сомнения толкуются в пользу общих процедур.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. В чем заключается различие между моделью «внешнего согласования» и моделью «внутренней проверки»? Для каких категорий лиц применяется каждая из них?
2. Какой орган дает согласие на привлечение к административной ответственности члена Совета Федерации? Кто вносит представление в палату?
3. До какого момента должно быть получено согласие на привлечение к ответственности зарегистрированного кандидата? Как влияет утрата статуса кандидата на данную процедуру?
4. Сформулируйте общий принцип, определяющий объем допустимых мер принуждения для различных категорий лиц, обладающих иммунитетом.
5. Назовите две наиболее типичные ошибки, допускаемые сотрудниками ОВД при применении мер обеспечения к лицам с особым правовым статусом.
6. Каков алгоритм действий сотрудника, если лицо заявляет о наличии у него иммунитета, но не может подтвердить это документально?
7. В чем заключается правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации по вопросу о последствиях сокрытия лицом своего особого статуса на стадии возбуждения дела?

§ 4. Практикум

► Ситуационные задачи

Представленные ниже ситуационные задачи моделируют реальные обстоятельства, с которыми сотрудники органов внутренних дел могут столкнуться при выявлении административных правонарушений, совершенных лицами, обладающими иммунитетом. При решении каждой задачи необходимо:

1. Определить правовой статус лица.
2. Установить, какими нормативными правовыми актами регулируется данный статус и обладает ли лицо иммунитетом.
3. Определить, какие меры обеспечения производства могут быть применены, а какие запрещены.
4. Описать дальнейший порядок действий сотрудника, включая оформление документов и маршруты направления материалов.
5. Указать, требуется ли получение согласия на привлечение к ответственности, и если да — то какого именно органа и на какой стадии.

Задача 1. Инспектор ДПС остановил автомобиль, водитель которого совершил правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 12.26 КоАП РФ. При проверке документов водитель предъявил служебное удостоверение помощника прокурора города. Признаки опьянения имеются, однако от прохождения освидетельствования он отказался, сославшись на свой статус. Каковы действия инспектора? Допустимо ли отстранение от управления и направление на освидетельствование? Какие документы составить? Каков дальнейший маршрут движения материалов?

Задача 2. Участковый уполномоченный прибыл по вызову о нарушении тишины в ночное время. Нарушителем оказался депутат законодательного собрания субъекта РФ, который заявил о своей неприкосновенности и отказался дать объяснения. Правомерен ли отказ? Какие меры принуждения можно применить? Требуется ли согласие для составления протокола? Опишите алгоритм действий.

Задача 3. Сотрудниками ППС задержан гражданин, совершивший мелкое хулиганство. Им оказался член окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса, оказавший сопротивление при доставлении. Оцените законность доставления и задержания. Какие документы оформить? Требуется ли согласие на привлечение к ответственности, и если да — кто его дает?

Задача 4. На стационарном посту ДПС остановлен автомобиль с дипломатическими номерами. Водитель (сотрудник посольства) допустил грубое нарушение ПДД (проезд на запрещающий сигнал). Предъявил дипломатическую карту. Каковы пределы допустимых действий сотрудников? Допустимо ли составление протокола? Какие меры обеспечения запрещены? Опишите маршрут передачи материалов.

Задача 5. Сотрудник Росгвардии в форменной одежде на посту был замечен в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП РФ). Участковый потребовал пройти освидетельствование и проследовать в автомобиль для доставления. Правомерны ли требования? Обладает ли сотрудник иммунитетом? Какие критерии определяют нахождение при исполнении? Изменится ли квалификация, если бы он был в гражданской одежде в выходной день?

Задача 6. В ходе рейда по миграционному законодательству задержан иностранец без документов. При доставлении заявил, что является консульским должностным лицом, но документов не имеет. Каков алгоритм действий? Допустимо ли задержание? Какие документы составить? Влияет ли отсутствие документов на ситуацию?

Задача 7. Инспектор ДПС оформил материал по ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ на гражданина, не заявившего о статусе. В суде гражданин предъявил удостоверение члена ТИК и ходатайствовал о прекращении дела из-за отсутствия согласия прокурора. Какое решение должен принять суд с учетом постановления Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-КЗ [29]? Какие уроки извлечь сотруднику?

Задача 8. Граждане жалуются, что сосед — федеральный судья — нарушает общественный порядок. Участковый зафиксировал факт, но судья отказался дать объяснения. Какие меры принуждения можно применить? Можно ли составить протокол? Требуется ли согласие для привлечения к ответственности? Опишите алгоритм действий.

Задача 9. Сотрудник ФСО на личном автомобиле в свободное время остановлен за превышение скорости. Предъявил служебное удостоверение и заявил, что не может быть привлечен к ответственности. Обоснованно ли заявление? Распространяется ли функциональный иммунитет? Как действовать инспектору ДПС?

Задача 10. В период избирательной кампании зарегистрированный кандидат разместил агитационные материалы без необходимых выходных данных. Участковый составил протокол по ст. 5.12 КоАП РФ. Требуется ли согласие на привлечение к ответственности? Кто дает согласие и на какой стадии? Как изменится порядок, если к моменту суда результаты выборов опубликованы и кандидат утратил статус?

► Тестовые задания

1. Какой из перечисленных субъектов обладает абсолютной неприкосновенностью, исключающей любые меры административного принуждения, включая составление протокола?

- а) депутат Государственной Думы;
- б) Президент Российской Федерации;
- в) судья Конституционного Суда РФ;
- г) Уполномоченный по правам человека в РФ.

2. Согласие на привлечение к административной ответственности члена ЦИК РФ с правом решающего голоса дает:

- а) Председатель ЦИК России;
- б) Генеральный прокурор РФ;
- в) судебная коллегия Верховного Суда РФ;
- г) Совет Федерации.

3. За совершение правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ (например, нарушение ПДД), сотрудник Следственного комитета РФ:

- а) всегда несет дисциплинарную ответственность;
- б) привлекается к административной ответственности на общих основаниях;
- в) освобождается от ответственности ввиду иммунитета;
- г) вопрос решается исключительно Председателем Следственного комитета.

4. Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г. запрещает применение к дипломатическому агенту:

- а) составление протокола;
- б) остановку транспортного средства для проверки документов;
- в) задержание и личный досмотр;
- г) фото- и видеофиксацию правонарушения.

5. Сотрудник ФСО России, управляя личным автомобилем в свободное от службы время, совершил правонарушение. В данной ситуации он:

- а) обладает функциональным иммунитетом и не может быть привлечен;
- б) не обладает иммунитетом, но как лицо со специальным званием несет дисциплинарную ответственность за большинство правонарушений;
- в) несет ответственность на общих основаниях, поскольку функциональный иммунитет действует только при исполнении;
- г) освобождается от ответственности ввиду международно-правового иммунитета.

6. Требование о получении согласия судебной коллегии на привлечение к административной ответственности распространяется:

- а) только на действующих судей;
- б) на действующих судей и судей, пребывающих в отставке;
- в) только на судей в отставке;
- г) только на мировых судей.

7. Для привлечения к административной ответственности депутата представительного органа муниципального образования:

- а) требуется согласие прокурора района;
- б) требуется согласие представительного органа;
- в) требуется согласие Генерального прокурора;
- г) не требуется согласия, производство ведется на общих основаниях.

8. Какие меры обеспечения производства могут быть применены к зарегистрированному кандидату на муниципальных выборах при совершении правонарушения?

- а) административное задержание;
- б) личный досмотр;
- в) доставление;
- г) все перечисленные меры.

9. Согласие прокурора на привлечение зарегистрированного кандидата к ответственности должно быть получено:

- а) до составления протокола;
- б) до направления дела в суд;
- в) до вынесения постановления о назначении наказания;
- г) после вынесения постановления.

10. Верховный Суд Российской Федерации в постановлении от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-КЗ пришел к выводу, что сокрытие статуса члена избиркома:

- а) является безусловным основанием для отмены постановления;
- б) не является основанием для отмены судебных решений;
- в) влечет возвращение дела на новое рассмотрение;
- г) влечет прекращение производства.

11. Прокурор, в отношении которого инспектором ГИБДД составлен протокол, может быть привлечен к ответственности при условии:

- а) что протокол составлен в присутствии двух понятых;
- б) что впоследствии проведена прокурорская проверка и вынесено постановление;
- в) что согласие дано судебной коллегией;
- г) никаких условий не требуется.

12. Какой иммунитет носит не статусный, а функциональный характер?

- а) иммунитет судьи;
- б) иммунитет депутата Государственной Думы;
- в) иммунитет сотрудника ФСБ России;
- г) иммунитет члена Совета Федерации.

► Задания для анализа правоприменительной практики

Задание 1. Изучите постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г. № 5-П [25].

1. Какие принципы лежат в основе депутатской неприкосновенности?
2. Почему неприкосновенность — не личная привилегия?
3. Какое значение имеет эта позиция для иных видов иммунитетов?
4. Где в настоящем пособии используется данная позиция?

Задание 2. Изучите постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30 августа 2021 г. № 19-АД21-12-К5 [28].

1. В чем заключалась коллизия статуса сотрудников Следственного комитета?
2. Как Верховный Суд ее разрешил?
3. Какие практические последствия имеет это решение?
4. Соотнесите решение с принципом недопустимости расширительного толкования иммунитетов.

Задание 3. Изучите постановление Верховного Суда Российской Федерации от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-К3 [29].

1. Какие обстоятельства послужили основанием для жалобы?
2. Почему сам факт наличия иммунитета не повлек отмену решений?
3. Можно ли рассматривать это решение как применение принципа эстоппель?
4. Какие уроки извлечь сотруднику ОВД и лицу с особым статусом?

Задание 4. Изучите постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25 сентября 2020 г. № 5-АД20-95 [27] и постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 июня 2024 г. № 17 [32] (в части).

1. Какой подход к моменту утраты иммунитета сформулирован?
2. Противоречит ли это правило публично-правовой природе иммунитета?
3. Какое исключение из общего правила существует?
4. Соотнесите с принципом срочного характера действия иммунитета.

Задание 5. Изучите постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2025 г. № 22-АД25-2-К5 [30].

1. В чем особенность ситуации?
2. Почему протокол не признан основанием для прекращения производства?
3. Что важнее — соблюдение начальной стадии или итоговой процедуры?
4. Сравните с моделью «внутренней проверки» из § 3.

Задание 6. Изучите постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 13-АД13-10 [26].

1. Почему депутаты регионального и муниципального уровня не обладают иммунитетом?
2. Какое значение имеет отсутствие специальной процедуры в законе?
3. Сравните иммунитет федерального и регионального депутата с позиции принципа соразмерности.
4. Какие практические ошибки позволяет предотвратить эта позиция?

► Тематика рефератов и докладов

Общетеоретические проблемы

1. Понятие и юридическая природа административно-правового иммунитета.
2. Классификация иммунитетов: основания и практическое значение.
3. Принципы института: система, содержание, реализация.
4. Иерархия источников: проблемы и коллизии.
5. Соотношение иммунитета и особого статуса по ст. 2.5 КоАП РФ.

Конституционные иммунитеты

6. Иммунитет Президента Российской Федерации и экс-Президента: объем и пределы.
7. Парламентский иммунитет: конституционные основы и конкретизация.
8. Судейский иммунитет: содержание и особенности для судей в отставке.
9. Неприкосновенность Уполномоченного по правам человека в РФ.

Федеральные и функциональные иммунитеты

10. Иммунитет прокуроров: процедура и типичные ошибки.
11. Особенности статуса сотрудников Следственного комитета в сфере административной ответственности.
12. Статус депутатов субъектов РФ и муниципальных образований: иммунитет или его отсутствие?
13. Иммунитет членов избиркомов и кандидатов: сравнительный анализ.
14. Функциональные иммунитеты сотрудников ФСБ, ФСО и Росгвардии.

Международно-правовые иммунитеты

15. Дипломатический иммунитет от административной юрисдикции.
16. Консульский иммунитет: отличие от дипломатического.
17. Действия сотрудников ОВД при правонарушениях лиц с международным иммунитетом.

Процессуальные аспекты и судебная практика

18. Процедура получения согласия на привлечение к ответственности: сравнительный анализ.
19. Меры обеспечения производства в отношении лиц с особым статусом.
20. Проблемные вопросы судебной практики по делам об иммунитетах.
21. Эволюция правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации по вопросам иммунитетов.
22. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в формировании института.

Заключение

Институт административно-правовых иммунитетов, рассмотренный в настоящем учебном пособии, представляет собой сложный и многогранный правовой механизм, обеспечивающий баланс между принципом равенства всех перед законом и необходимостью предоставления дополнительных гарантий лицам, выполняющим публично значимые функции.

В пособии последовательно раскрыты общетеоретические основы института: понятие, сущность и классификация административно-правовых иммунитетов, их цели и принципы, иерархия источников правового регулирования. Систематизирован круг лиц, обладающих иммунитетом: конституционные, федеральные, функциональные и международно-правовые иммунитеты рассмотрены с указанием источников закрепления, объема гарантий и особенностей статуса. Исследованы процедуры получения согласия уполномоченных органов и судебный порядок рассмотрения дел, выявлены общие закономерности в виде моделей «внешнего согласования» и «внутренней проверки», систематизированы ограничения на применение мер принуждения. Проанализированы типовые проблемные ситуации, возникающие в правоприменительной практике, и на основе правовых позиций Верховного Суда Российской Федерации выработаны подходы к их разрешению. Закрепление знаний обеспечено практикумом, позволяющим перевести теоретические положения в плоскость практических умений.

Таким образом, институт административно-правовых иммунитетов представляет собой неотъемлемый элемент системы публичной власти, обеспечивающий независимое осуществление государственных и общественно значимых функций. Его правильное понимание и применение являются необходимым условием законности в административно-юрисдикционной деятельности.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ; от 05.02.2014 № 2-ФКЗ; от 21.07.2014 № 11-ФКЗ; от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 10.02.2026).
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях: заключена в г. Вене 18.04.1961 // Ведомости Верховного Совета СССР. 1964. № 18. Ст. 221.
3. Венская конвенция о консульских сношениях: заключена в г. Вене 24.04.1963 // Сборник международных договоров СССР. 1989. Вып. XLIII.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.05.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
5. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 03.02.2025) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 8. Ст. 366.
6. О статусе судей в Российской Федерации: закон Российской Федерации от 26.06.1992 № 3132-1 (ред. от 10.07.2023) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.
7. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 74.
8. О Федеральной службе безопасности: федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 15. Ст. 1269.
9. О государственной охране: федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2594.
10. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.
11. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 2. Ст. 231.
12. О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи: федеральный закон от

12.02.2001 № 12-ФЗ (ред. от 22.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 617.

13. Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ (ред. от 28.11.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2288.

14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 13.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

15. О выборах Президента Российской Федерации: федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171.

16. О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ (ред. от 16.02.2022) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3528.

17. О Следственном комитете Российской Федерации: федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 15.

18. О Счетной палате Российской Федерации: федеральный закон от 05.04.2013 № 41-ФЗ (ред. от 10.07.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1649.

19. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 23.05.2025) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

20. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 27. Ст. 4159.

21. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 13.12.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (ч. 1). Ст. 8973.

22. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2025. № 12. Ст. 1789.

23. Регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации: утв. приказом МВД России от 02.05.2023 № 264 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

24. О проведении проверок в отношении прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 18.04.2008 № 70 // Законность. 2008. № 6.

Материалы судебной практики

25. По делу о проверке конституционности положений статей 18, 19, 20 и 21 Закона Российской Федерации «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.02.1996 № 5-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 9. Ст. 828.

26. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25.12.2013 № 13-АД13-10 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

27. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 25.09.2020 № 5-АД20-95 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

28. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2021 № 19-АД21-12-К5 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

29. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 03.10.2022 № 78-АД22-57-К3 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

30. Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 24.02.2025 № 22-АД25-2-К5 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

31. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16.04.2025 по делу № АКПИ25-224 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

32. Об отдельных вопросах, возникающих у судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях, посягающих на установленный порядок информационного обеспечения выборов и референдумов: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.06.2024 № 17 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2024. № 8.

Научная и учебная литература

33. Авакьян С. А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. 7-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2021. Т. 1. 864 с.

34. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. 14-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2022. 704 с.

35. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Эксмо, 2011. 624 с.

36. Бессарабов В. Г. Прокуратура Российской Федерации (конституционно-правовой статус). М.: Юрлитинформ, 2016. 312 с.

37. Витрук Н. В. Общая теория правового положения личности. М.: Норма, 2008. 448 с.

38. Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М.: Весь Мир, 2016. 304 с.
39. Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежные компоненты. М.: Норма, 2008. 448 с.
40. Коврякова Е. В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. М.: Городец, 2005. 192 с.
41. Куракин А. В. Административно-правовой статус сотрудников правоохранительных органов: вопросы теории и практики. М.: Юнити-Дана, 2018. 287 с.
42. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2005. 544 с.
43. Малько А. В., Суменков С. Ю. Правовые иммунитеты: теоретические и практические аспекты. М.: Юрлитинформ, 2012. 256 с.
44. Осинцев Д. В. Особенности применения отдельных мер обеспечения к особым субъектам административной ответственности // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2023. № 3 (39). С. 16–22.
45. Пиголкин А. С. Нормы права: системный анализ. М.: Юрид. лит., 2000. 281 с.
46. Приходько И. А. Объем неприкосновенности судей после ухода в отставку // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 22–27.
47. Репьев А. Г. Категория «иммунитет» в системе правовых преимуществ: теория, методология, практика; под ред. А. С. Мордовца. М.: Перо, 2013. 62 с.
48. Репьев А. Г. Правовые категории «иммунитет» и «неприкосновенность»: аспекты соотношения // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2010. № 3 (15). С. 29–36.
49. Семенов А. В. Проблемы привлечения к административной ответственности сотрудников Следственного комитета Российской Федерации // Российский следователь. 2020. № 5. С. 38–42.
50. Субанова Н. В. Иммунитеты в административно-юрисдикционной деятельности // Законность. 2016. № 10. С. 27–31.
51. Субанова Н. В., Боброва О. В. Вопросы судебной практики привлечения к административной ответственности за невыполнение законных требований прокурора // Законность. 2018. № 7. С. 7–13.
52. Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: учебное и научно-практ. пособие. М.: Юринформцентр, 1997. 390 с.
53. Тункин Г. И. Теория международного права; под общ. ред. Л. Н. Шестакова. М.: Зерцало, 2016. 416 с.
54. Черданцев А. Ф. Толкование права и договора. М.: Юнити-Дана, 2003. 381 с.
55. Щепалов С. В. Принцип эстоппель в административном судопроизводстве // Российская юстиция. 2018. № 4. С. 32–36.

Сравнительная таблица «Объем иммунитета и порядок привлечения к административной ответственности различных категорий лиц»

Категория лица	Источник закрепления	Характер иммунитета	Согласие (орган)	Задержание и досмотр	Особенности процедуры
Президент РФ (действующий)	Ст. 91 Конституции [1]	Абсолютный	Не требуется (привлечение невозможно)	Запрещены	Любые меры принуждения и составление протокола исключены
Президент РФ, прекративший полномочия	Ст. 92.1 Конституции, ФЗ № 12-ФЗ [12]	Ограниченный (по кругу деяний)	Не требуется (если деяние не связано с полномочиями)	Запрещены (за деяния в период полномочий)	Производство на общих основаниях, если деяние после прекращения полномочий
Члены СФ, депутаты ГД	Ст. 98 Конституции, ФЗ № 3-ФЗ [7]	Статусный (срочный)	Да (соответств. палата по представлению Генпрокурора)	Запрещены (кроме случаев для безопасности)	Протокол не составляется, материалы — Генпрокурору
Судьи (включая отставку)	Ст. 122 Конституции, Закон № 3132-1 [6]	Статусный	Да (судебная коллегия по представлению Генпрокурора)	Запрещены (кроме случаев для безопасности)	Немедленное освобождение после установления личности
Уполномоченный по правам человека	ФКЗ № 1-ФКЗ [10]	Статусный (срочный)	Да (Государственная Дума)	Запрещены	
Прокуроры	ФЗ № 2202-1 [5]	Статусный	Не требуется (проверка про-	Запрещены (кроме	Протокол может быть составлен, дело возбужда-

Категория лица	Источник закрепления	Характер иммунитета	Согласие (орган)	Задержание и досмотр	Особенности процедуры
			кураторой)	случаев для безопасности)	ется постановлением прокурора
Сотрудники СК РФ	ФЗ № 403-ФЗ [17], ст. 2.5 КоАП [4]	Особый статус (не иммунитет)	Не требуется	Запрещены (кроме случаев для безопасности)	Производство прекращается для дисциплинарной ответственности (кроме ч. 2 ст. 2.5 КоАП РФ)
Депутаты региональных и муниципальных органов	ФЗ № 414-ФЗ [21], № 33-ФЗ [22]	Отсутствует	Не требуется	Допустимы на общих основаниях	Привлечение в общем порядке
Члены избиркомов с ПРГ	ФЗ № 67-ФЗ [14]	Статусный (срочный)	Да (прокурор соответствующего уровня)	Допустимы на общих основаниях	Согласие — до вынесения постановления
Зарегистрированные кандидаты	ФЗ № 67-ФЗ [14], законы о выборах [15, 19]	Статусный (срочный)	Да (прокурор соответствующего уровня)	Допустимы на общих основаниях	Согласие — до вынесения постановления; с утратой статуса отпадает
Сотрудники ФСБ, ФСО, Росгвардии (при исполнении)	ФЗ № 40 [8], № 57 [9], № 226 [20]	Функциональный	Не требуется (замена на дисциплинарную по ст. 2.5)	Запрещены (допустимы только с представителем ведом-	Вне исполнения — на общих основаниях с учетом ст. 2.5 КоАП РФ

Категория лица	Источник закрепления	Характер иммунитета	Согласие (орган)	Задержание и досмотр	Особенности процедуры
				ства или по судебному решению)	
Дипломатические агенты	Венская конвенция 1961 г. [2]	Абсолютный (от адм. юрисдикции)	Не требуется (дипломатические каналы)	Запрещены	Только фиксация, материалы — в МИД
Консульские должностные лица (при исполнении)	Венская конвенция 1963 г. [3]	Функциональный	Не требуется (если деяние не связано с функциями)	Ограничены	Вне функций — на общих основаниях

Глоссарий ключевых терминов

Административно-правовой иммунитет — совокупность норм, закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации, устанавливающих особый порядок привлечения к административной ответственности и применения мер обеспечения производства в отношении отдельных категорий лиц, выполняющих публично значимые функции, с целью обеспечения их независимости и беспрепятственного осуществления полномочий.

Неприкосновенность — составная часть (элемент) иммунитета, выражающаяся в недопустимости применения к лицу определенных мер административного принуждения (задержания, привода, личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств), за исключением случаев, прямо предусмотренных федеральным законом.

Особый правовой статус (в сфере административной ответственности) — правовое положение лиц, перечисленных в ч. 1 ст. 2.5 КоАП РФ, для которых административная ответственность за большинство правонарушений заменяется дисциплинарной. Отличается от иммунитета отсутствием специальной процедуры согласования привлечения к ответственности.

Статусный иммунитет — вид иммунитета, который связывается с фактом замещения должности или приобретения определенного правового положения и действует в течение всего срока полномочий либо до момента утраты статуса (например, иммунитет депутата, прокурора).

Функциональный (частичный) иммунитет — вид иммунитета, который распространяется на лицо не постоянно, а лишь в период непосредственного выполнения им возложенных служебных обязанностей (например, иммунитет сотрудников ФСБ, ФСО, Росгвардии). Вне рамок исполнения должностных функций лицо подлежит административной ответственности на общих основаниях.

Дипломатический иммунитет — разновидность международно-правового иммунитета, основанная на Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 г. [2], в силу которой дипломатический агент не подлежит административной юрисдикции государства пребывания, а его личность неприкосновенна.

Консульский иммунитет — разновидность международно-правового иммунитета, основанная на Венской конвенции о консульских сношениях 1963 г. [3], которая носит функциональный характер и защищает консульское должностное лицо от административной юрисдикции государства пребывания только в отношении действий, совершенных при выполнении консульских функций.

Модель «внешнего согласования» — процедурный механизм, при котором согласие на привлечение лица, обладающего иммунитетом, к административной ответственности дается органом, не участвующим в производстве по делу (палата Федерального Собрания, судебная коллегия, прокурор). Характерна для депутатов, судей, членов избирательных комиссий, зарегистрированных кандидатов.

Модель «внутренней проверки» — процедурный механизм, при котором проверка сообщения о правонарушении и решение вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении проводятся самим ведомством, к которому принадлежит лицо (например, прокуратурой в отношении прокурора).

Принцип эстоппель (применительно к институту административно-правовых иммунитетов) — общеправовой принцип, в силу которого лицо, умышленно скрывшее свой особый статус на стадии возбуждения дела об административном правонарушении, лишается права впоследствии ссылаться на этот статус как на основание для отмены вынесенного постановления о назначении наказания [55].

**Алгоритм действий сотрудника ОВД при выявлении
административного правонарушения, совершенного лицом
с предполагаемым иммунитетом**

1. Зафиксировать факт правонарушения доступными способами (рапорт, фото-, видеофиксация, объяснения свидетелей). Пресечь противоправное деяние, если это возможно без применения мер принуждения, ограничивающих личную свободу.

2. Установить личность лица, предложить предъявить документы, удостоверяющие личность и подтверждающие особый правовой статус (служебное удостоверение, дипломатическая карта, удостоверение депутата, члена избиркома и т. п.).

3. При наличии документов, подтверждающих особый статус, обратиться к таблице 2 настоящего пособия и соответствующим разделам § 2 для определения объема иммунитета:

- если лицо относится к категории, в отношении которой запрещено применение мер принуждения, — указанные меры не применяются (кроме случаев, прямо предусмотренных законом для безопасности других лиц);
- если меры принуждения допустимы на общих основаниях — действовать в соответствии с общими нормами КоАП РФ с учетом необходимости получения согласия на последующих стадиях.

4. При подтверждении иммунитета, исключающего составление протокола (Президент Российской Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, судьи, Уполномоченный по правам человека, дипломатические агенты), составить рапорт. Материалы направить в вышестоящий орган для передачи Генпрокурору (в отношении депутатов, судей, Уполномоченного) или в Департамент МИД России (в отношении дипломатических агентов).

5. При подтверждении статуса, допускающего составление протокола, но требующего получения согласия (прокуроры, члены избиркомов, зарегистрированные кандидаты), составить протокол в общем порядке. До вынесения постановления о назначении наказания в судебном порядке получить согласие соответствующего прокурора (для прокуроров — проводится ведомственная проверка, дело возбуждается постановлением прокурора).

6. Если лицо заявляет о наличии особого статуса, но не может подтвердить это документально, действовать в общем порядке. В рапорте или протоколе зафиксировать содержание устного заявления и факт непредоставления документов. Сомнение в наличии иммунитета, не подтвержденного надлежащим образом, является основанием для применения общего порядка.

7. В случае если лицо при установлении личности и статуса не заявило о наличии иммунитета, а впоследствии выяснилось, что таковым обладает, исходить из правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации (поста-

новление от 3 октября 2022 г. № 78-АД22-57-КЗ [29]): сокрытие статуса не является основанием для отмены состоявшихся судебных решений.

8. После выполнения всех первоначальных действий и оформления материалов доложить о происшествии дежурному. Обеспечить направление материалов в уполномоченные органы в установленные сроки (для дипломатических агентов — в течение суток через подразделение Госавтоинспекции регионального уровня в МИД России; для прокуроров — незамедлительно в соответствующую прокуратуру; для судей, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации — в вышестоящий орган для передачи Генпрокурору).