

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАДЕРЖАНИЕ КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Аннотация: В научной статье исследуются правовая природа, сущностные характеристики, а также законодательные нормы, регулирующие вопросы основания применения административного задержания. Анализируются пробелы законодательного регулирования административного задержания в Российской Федерации. Отсутствие в ст. 27.3 КоАП РФ исчерпывающего перечисления оснований административного задержания делает его определение в части исключительности применения недостаточно ясным. В статье рассмотрена актуальная проблема, связанная с административным задержанием лица, которое не предстало перед судом и не было впоследствии привлечено к административной ответственности. По мнению автора это не обозначает, что задержание было незаконным, и нарушило требования Конституции РФ и международного законодательства. Методологическую основу научной статьи составили общенаучные методы познания, в том числе: метод системного анализа, метод комплексного подхода, сравнительно-правовой, формально-логический, системно-структурный, формально-юридический, юридико-технический методы исследования. Автор подчеркивает, что возникла необходимость закрепления права задержанного лица, находящегося в состоянии опьянения, на проведение проверки с обязательным участием врача-нарколога в законодательном порядке, а также закрепления времени вытрезвления гражданина без оказания медицинской помощи. Определить начало течения срока административного задержания для лиц, находящихся в состоянии опьянения, при существующей практике не представляется возможным. В статье обращено внимание на факт отсутствия в действующем КоАП РФ общего регламента обжалования административного задержания. Следовательно, по мнению автора, необходимо выработать единый подход к порядку обжалования административного задержания и вне зависимости от того, какие уполномоченные должностные лица и каких органов осуществляют административное задержание. Делается вывод о том, что административное задержание должно соответствовать Конвенции о защите прав человека и основных свобод и преследовать законную цель. Отсутствие последней, по мнению автора не позволяет рассматривать административное задержание в качестве разумно необходимого для предотвращения совершения им правонарушения, что свидетельствует о его произвольном характере.

Ключевые слова: основание административной ответственности, меры обеспечения, административное принуждение, административное правонарушение, законодательство, кодекс, административное задержание, физическое лицо, личность, права и свободы.

В последнее время у значительного числа исследователей возникает интерес к такому виду мер административного пресечения, как административное задержание. Ему посвящены исследования целого ряда авторов, опубликованы значительное количество статей по данной тематике [1]. В то же время практическая деятельность судебных, правоохранительных органов, а также адвокатская практика показывает на ряд

проблем при применении норм действующего законодательства и ведомственных нормативно-правовых актов, несоответствия их основному закону нашей страны – Конституции РФ, что ведет к существенным нарушениям прав человека и гражданина.

В отличие от значительной части других мер обеспечения производства по делам, определенных ст.27.1 КоАП РФ, которые ограничивают право вла-

дения, пользования и распоряжения имуществом, применение административного задержания влечет за собой ограничение права на свободу передвижения, права на свободу и личную неприкосновенность, предусмотренных соответственно ч. 1 ст. 27 и ч. 1 ст. 22 Конституции РФ, а также других конституционных прав и свобод, осуществление которых невозможно с этими ограничениями. Административное задержание влечет за собой ограничение прав и свобод граждан сроком применения меры. В системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях эта мера является наиболее часто применяемой.

Нельзя смешивать понятие «административное задержание» с фактическим ограничением свободы физического лица, которое происходит при некоторых других обеспечительных мерах, в частности, при доставлении. Фактически задержанное уполномоченными должностными лицами и доставляемое в помещение органа исполнительной власти лицо еще не считается административно задержанным. Только с момента помещения задержанного в специально отведенное помещение возникает состояние административного задержания.

Сравнительный анализ ч.1 и ч.2 ст.27.3 КоАП позволяет сделать вывод:

1. административное задержание – это самостоятельный вид системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

2. административное задержание представляет собой кратковременное, по общему правилу, не более трех часов (п.1. ст.27.5) ограничение свободы физического лица, которое достигло возраста привлечения к административной ответственности (ст.2.3 КоАП), применяемое против воли задержанного.

Целями административного задержания являются обеспечение:

- исполнения постановления об административном правонарушении;
- своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении.

Недопустимо применять административное задержание в других целях (в частности, в профилактических). В то же время, с применением административного задержания достигается еще одна из целей – установление личности нарушителя (ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ).

На наш взгляд, неудачно выражено словосочетание в п. 1 ст. 27.3 КоАП, определяющее, что

административное задержание «...может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административных правонарушениях, исполнения постановления по делу об административных правонарушениях».

Можно соотнести его с основаниями задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, где все определено ясно и четко, например, в ст. 91 УПК РФ такими основаниями являются:

- когда лицо было застигнуто при совершении преступления, либо непосредственно после совершения;
- когда на этом лице или его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления;
- когда потерпевшие или очевидцы преступления прямо укажут на это лицо, как на совершившее преступление.

Соответственно, словосочетание в «исключительных случаях» никакой смысловой нагрузки не несет. Словосочетание «исключительный случай» в словаре русского языка С.И. Ожегова означает «являющийся исключением, не распространяющийся на всех» [2]. В то же время, этой административно-процессуальной мере в Российской Федерации подвергаются около полутора – двух миллионов человек. Следовательно, необходимо законодательное уточнение понятия «исключительный случай» для того, чтобы оно не подлежало расширительному толкованию, а также порядка применения его в практической деятельности правоохранительных органов.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П пояснил, что в том случае, если задержанное лицо не предстало перед судом и не было впоследствии привлечено к административной ответственности, не обозначает, что задержание было незаконным, чем нарушило требования Конституции РФ и международного законодательства. Сведения и факты, дающие основания для применения административного задержания как предварительной меры принуждения с целью обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, бывают не всегда достаточными для принятия решения об административной ответственности. Требования, в отношении задержанного лица, обуславливающие правомерность задержания, не означают, что уполномоченное лицо должно иметь доказательства, достаточные для разрешения дела по существу уже в момент задержания. Следовательно, целью административного задержания является

обеспечение условий для проведения производства по делу об административном правонарушении, с тем, чтобы были проверены сведения и факты, устранены или подтверждены подозрения, обосновывающие задержание, подготовлены соответствующие документы для передачи дела в суд.

На наш взгляд, составление в отношении физического лица протокола об административном правонарушении, за которое возможно будет назначено наказание в виде административного ареста, не является основанием для административного задержания. Так, в постановлении Верховного Суда от 11 апреля 2005 года № 7-АД04-2 сказано, что мотивы задержания должны быть обязательно указаны в протоколе об административном задержании. Соответственно, доводы уполномоченного лица о том, что задержание, произведенное в целях обеспечения присутствия задержанного лица при рассмотрении дела судьей, не могут быть признаны существенными, поскольку задержанный, например, имеет постоянное место жительства, семью. Тем более, если не имеется достоверных сведений, подтвержденных документами, о том, что это лицо не планирует явиться в суд.

Необходимо обратить внимание на пробел в ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, который может также привести к необоснованному административному задержанию. В данном случае подразумевается, что уполномоченным лицам органов внутренних дел, в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, дано право, при выявлении административного правонарушения, применять административное задержание. Речь идет о том, что законодатель не обозначил форму (устная или письменная), а также определенные пункты данного обращения. Если исполнять это положение, то должностное лицо органов внутренних дел обязано при обращении (и устном тоже) к нему лица, уполномоченного составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, доставлять в отдел полиции и помещать на три часа гражданина, совершившего административное правонарушение, не вдаваясь в суть совершенного им. Возможно, что при рассмотрении жалобы судья или вышестоящее должностное лицо, в одном из этих случаев, признает незаконным это административное задержание. Следовательно, возмещение вреда в соответствии с гражданским законодательством могут потребовать у должностного лица органа внутренних дел (полиции).

Срок административного задержания лица, совершившего правонарушения, не должен превышать три часа (ч. 1 ст. 27.5 КоАП РФ). Следует подчеркнуть, что по поводу продолжительности этого срока в науке административного права нет солидарного мнения. Так, А. С. Дугенец говорит о недостаточности времени и мотивирует необходимость его увеличения до суток [3]. Он обращает внимание на то, что из-за недостаточности отведенного времени должностные лица, которые проводят задержание, вынуждены вносить непроверенные сведения в протокол об административном правонарушении, либо освобождать задержанного, не получив подтвержденных сведений полученной информации в срок. Соответственно, выше указанные действия, противоречат целям производства по делам об административных правонарушениях и конечно отрицательно сказываются на работе правоохранительных органов.

Т. Р. Мещерякова, не соглашаясь с позицией А. С. Дугенца, указывает на то, что «закрепление нормы может привести к затягиванию уполномоченными лицами срока, а так же дополнительным материальным затратам на содержание задержанных» [4].

Вышеприведенные отрицательные последствия, безусловно, существенны. Однако, что в соответствии с Конституцией РФ права и свободы человека являются высшей ценностью и именно они определяют содержание и смысл деятельности органов внутренних дел. Увеличение размера срока административного задержания по причине необходимости совершения комплекса процессуальных действий не соответствует данным конституционным принципам. Административное задержание является кратковременным ограничением свободы физического лица, и увеличение его срока возможно лишь в определенных случаях (ч. 2, 3 ст. 27.5 КоАП РФ). В указанных нормах предусматривается, что лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок не более 48 часов.

Досудебному административному задержанию, сроком до 48 часов, подвергается лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, влекущем в качестве одной из мер административное наказание – административный арест, также доставленное лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Госграницы РФ и порядок пребывания на террито-

рии РФ, делу об административном правонарушении, совершенном на континентальном шельфе, в территориальном море, во внутренних морских водах, в исключительной экономической зоне России или с нарушением таможенных правил.

В соответствии с ч. 1 ст. 23.1 КоАП России вышеуказанные дела рассматривают судьи, поэтому их называют досудебным административным задержанием. Необходимо отметить, что в каждом определенном случае должностные лица органов внутренних дел и ряда других органов, которым подведомственны эти дела, имеют право использовать время задержания для осуществления различных процессуальных действий по собиранию и подтверждению доказательств противоправной деятельности задержанных лиц.

С момента доставления задержанного лица в соответствующий орган начинается исчисление срока административного задержания, а лица, которое находится в состоянии опьянения – с момента его вытрезвления. Фраза «с момента вытрезвления» является «неопределенной» [5], так как вопрос об определении вытрезвления должен решаться уполномоченными должностными лицами или учреждениями.

Понятие «вытрезвление» является не юридической, а медицинской категорией и, к тому же, основанной на усмотрении должностных лиц, осуществляющих административное задержание, поэтому такая формулировка может создать почву для злоупотреблений при обозначении момента вытрезвления. Таким образом, возникла необходимость закрепления права задержанного лица на проведение проверки с обязательным участием врача-нарколога его состояния в законодательном порядке, а также закрепления времени вытрезвления гражданина без оказания медицинской помощи. Фактически объективно определить начало течения срока административного задержания для лиц, находящихся в состоянии опьянения, при существующей практике не представляется возможным.

Т. Р. Мещерякова указывает на то, что «лица, находящиеся в состоянии опьянения, должны доставляться в медвытрезвитель и находиться там до момента вытрезвления». Необходимо обратить внимание на то, что на сегодняшний день в России ликвидированы медицинские вытрезвители, а Приказ МВД СССР от 30 мая 1985 г., на основании которого осуществлялась работа этих учреждений, является недействующим с 01 января 2010 г. Новый нормативный правовой акт – Приказ МВД РФ от 23 декабря 2011 г. № 1298 регулирует эту сферу

общественных отношений. Но в связи с отсутствием практики его применения иногда возникают определенные проблемы, связанные с исчислением сроков, которые потребуют самостоятельного научного осмысления.

Правомерность отнесения к компетенции следователя возможности определять состояние опьянения задержанного вызывает множество возражений и чаще всего обоснованные. Так, С. А. Шейфер обращает внимание на то, что «уполномоченное должностное лицо путем обычного наблюдения не может определить состояние опьянения у задержанного лица» [6]. Действительно, определить, находится ли гражданин в состоянии опьянения или не находится, может лишь определенный специалист, прежде всего, – врач-нарколог. Необходимо подчеркнуть, что только медицинские работники, получившие лицензию на осуществление такого рода деятельности, а также прошедшие определенную подготовку в наркологических диспансерах органов здравоохранения субъектов России, имеют право проводить медицинское освидетельствование в соответствии с п. 4 Приложения № 3 Инструкции по проведению медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения лица, которое управляет транспортным средством к Приказу Министерства здравоохранения от 14 июля 2003 г. № 308 «О медицинском освидетельствовании на состояние опьянения».

В соответствии со ст. 27.6 КоАП РФ, задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях органов, либо в специальных учреждениях, создаваемых в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что только Федеральной службой безопасности утверждены требования к оборудованию специально отведенных помещений для содержания задержанных лиц – приказ ФСБ РФ от 19 января 2009 г. № 8. Приказ МВД РФ от 9 апреля 1993 г. № 170 «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей органов внутренних дел», который в административном порядке утверждал Положение о комнатах для задержанных, в настоящее время не действует, но в то же время комнаты, в системе органов МВД, для административно-задержанных фактически функционируют. Чтобы устранить данные нарушения требований закона должны быть приняты определенные нормативные акты всеми государственными органами, к компетенции которых относится административное задержание.

Порядок медицинского обслуживания, нормы питания и условия содержания задержанных лиц, регламентируются Правительством РФ. На сегодняшний день они сформированы в постановлении Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц».

Факт отсутствия в действующем КоАП РФ регламента обжалования административного задержания является объектом научных разработок ряда ученых [7]. Главой 30 КоАП РФ установлен лишь порядок обжалования постановлений по итогам рассмотрения дел. Согласуясь с мнением Н.Г. Салищевой [8], хотелось бы отметить, что позиция законодательного органа по этому вопросу является недостаточно последовательной. Как уже подчеркивалось, обжалование административного задержания в КоАП РФ не предусмотрено. Но в Федеральном конституционном за-

коне от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» определен порядок обжалования административного задержания гражданами, нарушившими правила комендантского часа. Часть 2 ст. 31 вышеназванного ФКЗ предусматривает, что решение начальника органов внутренних дел (полиции) или его заместителя о задержании может быть обжаловано вышестоящему должностному лицу или в суд. Следовательно, необходимо выработать единый подход к порядку обжалования административного задержания и вне зависимости от того, какие уполномоченные должностные лица и каких органов осуществляют административное задержание. Это можно регламентировать только в КоАП РФ.

Таким образом, сложившаяся правоприменительная практика требует дальнейшего совершенствования законодательства, регламентирующего применение административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Библиография:

1. Бахрах Д.Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2010. С. 209-212.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1981. С. 225.
3. Дугенец А.С. Процессуальные сроки в производстве по делам об административных правонарушениях : монография / А.С. Дугенец. М., 2002. С. 54.
4. Мещерякова Т.Р. Сроки в административном законодательстве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 114.
5. Колоколов Н.А. КоАП РФ: опять судебная практика впереди законодателя // Российский судья. 2003. № 1. С. 42.
6. Шейфер С.А. Проблемы развития системы следственных действий в УПК РФ // Уголовное право. 2002. № 3. С. 92.
7. Тюрин В.А. Административное задержание физических лиц как мера административно-процессуального пресечения и проблемы совершенствования юридических норм, его регламентирующих // Право и политика. 2002. № 3. С. 65.
8. Салищева Н.Г. Проблемные вопросы института административной ответственности в России // Административная ответственность: вопросы теории и практики. 2004. № 1. С. 15 – 16.

References (transliterated):

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. M.: Eksmo, 2010. S. 209-212.
2. Ozhegov S.I. Slovar' russkogo yazyka. M., 1981. S. 225.
3. Dugenets A.S. Protsessual'nye sroki v proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh : monografiya / A.S. Dugenets. M., 2002. S. 54.
4. Meshcheryakova T.R. Sroki v administrativnom zakonodatel'stve Rossiiskoi Federatsii : dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2011. S. 114.
5. Kolokolov N.A. KoAP RF: opyat' sudebnaya praktika vperedi zakonodatelya // Rossiiskii sud'ya. 2003. № 1. S. 42.
6. Sheifer S.A. Problemy razvitiya sistemy sledstvennykh deistvii v UPK RF // Ugolovnoe pravo. 2002. № 3. S. 92.
7. Tyurin V.A. Administrativnoe zaderzhanie fizicheskikh lits kak mera administrativno-protsessual'nogo presecheniya i problemy sovershenstvovaniya juridicheskikh norm, ego reglamentiruyushchikh // Pravo i politika. 2002. № 3. S. 65.
8. Salishcheva N.G. Problemnye voprosy instituta administrativnoi otvetstvennosti v Rossii // Administrativnaya otvetstvennost': voprosy teorii i praktiki. 2004. № 1. S. 15 – 16.