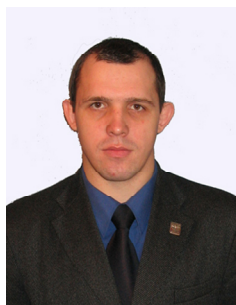




УДК 342.9



Николай Николаевич ЦУКАНОВ,
начальник кафедры административного права
Сибирского юридического института
ФСИН России (г. Красноярск), доктор
юридических наук, доцент
Nikolai_Zukanov@mail.ru

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ЗА КОТОРЫЕ КОАП РФ УСТАНОВЛЕН АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АРЕСТ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ НАРКОКОНТРОЛЯ

ON SOME PECULIARITIES OF PROCEEDINGS IN CASES ON ADMINISTRATIVE OFFENCES PUNISHABLE BY THE ADMINISTRATIVE ARREST UNDER THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENCES OF THE RF: ACTUAL PROBLEMS OF DRUG CONTROL AGENCIES ACTIVITY

В работе анализируются вопросы, возникающие при осуществлении сотрудниками органов наркоконтроля производства по делам об административных правонарушениях, за которые КоАП РФ установлен административный арест, предлагаются варианты их решения.

The article analyses the issues arising when drug control officers carry out proceedings in cases on administrative offences punishable by the administrative arrest under the Code of Administrative Offences of the RF; the variants of their solutions are suggested.

Ключевые слова: административный арест, административное задержание, сотрудники органов наркоконтроля, обеспечение присутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Keywords: administrative arrest, administrative detention, drug control officers, provision of the presence of the person who is on trial in connection with the case on the administrative offence.

Осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, за которые Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрен административный арест, сотрудники органов наркоконтроля сталкиваются с рядом проблем. В частности, до настоящего момента не получили ни нормативно-правового, ни научного решения вопросы, связанные с обеспечением участия в деле об административном правонарушении лица, в отношении которого это производство ведется.

Согласно ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, административное выдворение за пределы Российской Федерации

иностранного гражданина либо лица без гражданства или обязательные работы, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. В связи с этим во многих регионах Российской Федерации стала возникать практика отказов в принятии судами дел об административных правонарушениях, если сотрудники органов наркоконтроля не обеспечивают присутствие лица, в отношении которого ведется производство. Такой отказ, как правило, является устным, но воспринимается сотрудниками как основанный на нормах права.

Подобная практика является, на наш взгляд, незаконной и во многом предопределяет последующие нарушения законода-



тельства со стороны сотрудников органов наркоконтроля [3, с. 136].

В соответствии с ч.ч. 1, 2 ст. 28.8 КоАП РФ протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении направляется судьей, в орган, должностному лицу, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении, в течение трех суток с момента составления протокола (вынесения постановления) об административном правонарушении. Протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, передается на рассмотрение судьей немедленно после его составления (вынесения). Отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, не служит обстоятельством, исключающим необходимость выполнения правила. Иными словами, сотрудник, не направивший дело об административном правонарушении в суд, сам допускает нарушение законодательства.

Как известно, суд вправе вернуть дело на доработку в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4, ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ. Если протокол об административном правонарушении составлен неправомочным лицом, либо протокол или другие материалы оформлены неправильно, либо материалы представлены неполно, судьей на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ необходимо вынести определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган или должностному лицу, которыми составлен протокол. Определение судьи должно быть мотивированным, содержать указание на выявленные недостатки протокола и других материалов, требующие устранения. В этом случае сотрудники устраняют имеющиеся недостатки в порядке, установленном ч. 3 ст. 28.8 КоАП РФ.

Однако ни п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, ни п. 4 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 "О некоторых вопросах, возникающих у судов

при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях" не позволяют рассматривать отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в качестве существенного недостатка протокола и, соответственно, не связывают этот факт (отсутствие лица) с основанием для непринятия материалов дела к производству, их возвращения на доработку.

Средством обеспечения участия лица, в отношении которого ведется производство по делу, служит административное задержание. Однако на практике применение такой меры не всегда возможно. Причины могут быть связаны, например, с состоянием здоровья лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо нерешенностью вопросов организационного характера, исключающей возможность административного задержания [2]. Кроме того, административное задержание является принудительной мерой, ограничивающей свободу лица, и согласно ст. 27.3 КоАП РФ может быть применено в исключительных случаях: если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении и в связи с исполнением постановления по делу об административном правонарушении. Как отмечает Верховный Суд Российской Федерации, "сам по себе факт составления в отношении лица протокола об административном правонарушении, за которое может быть назначено наказание в виде административного ареста, не может служить основанием для административного задержания лица... Мотивы задержания должны быть указаны в протоколе об административном задержании (ч. 1 ст. 27.4 КоАП РФ)". Иными словами, отсутствие обстоятельств, предполагающих необходимость применения данной меры принуждения в качестве исключительной в каждом конкретном случае, также исключает возможность применения административного задержания.



Наконец, следует иметь в виду, что при производстве по делу может возникнуть ситуация, при которой лицо, доставленное полицией в суд, в конечном итоге будет отсутствовать при рассмотрении дела. Например, если лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, заявляет ходатайство о направлении дела для рассмотрения по месту жительства. Как справедливо отмечает судья Омского областного суда В.А. Фетисов: "отказать в удовлетворении такого ходатайства, если оно заявлено впервые по делу, нельзя в соответствии с разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации. Отказ в удовлетворении такого ходатайства влечет отмену всех состоявшихся судебных решений по делу и прекращение дела..." [4, с.173].

В случаях невозможности административного задержания (либо невозможности дальнейшего содержания) лицо подлежит освобождению. При этом применить меры административного принуждения для принудительного препровождения такого лица в суд сотрудники органа наркоконтроля уже не вправе. В законе отсутствуют достаточные для этого основания. Такое препровождение не является доставлением (в частности, ст. 27.2 КоАП РФ связывает доставку с необходимостью составления протокола об административном правонарушении). Речь также не может идти об административном задержании [1, с. 45]. Во-первых, как уже отмечалось, оно не всегда возможно, во-вторых, по смыслу ст. 27.6 КоАП РФ административное задержание связано не с препровождением лица в суд, а с его содержанием в специально отведенных для этого помещениях. Действия сотрудников органа наркоконтроля, связанные с принудительным препровождением лица, в отношении которого уже составлен протокол об административном правонарушении, из места его жительства в суд, не основаны на законе и могут быть истолкованы в качестве противоправных.

Возможность обеспечить присутствие такого лица при рассмотрении дела об

административном правонарушении связана с приводом, однако правом его применения обладает суд (ст. 27.15 КоАП РФ). При этом исполняется данная мера органом, уполномоченным на осуществление функций по принудительному исполнению исполнительных документов и обеспечению установленного порядка деятельности судов.

Изложенное находит подтверждение и в разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации.

Так, в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 г. отмечается: "Согласно ч. 3 ст. 25.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным. На этом основании, поскольку рассмотрение дела в отсутствие данного лица невозможно, судья должен вынести определение об отложении рассмотрения дела" [6].

К сожалению, ситуацию существенно усугубляет ошибочная, на наш взгляд, точка зрения Верховного Суда Российской Федерации, отраженная им в п. 13 постановления Пленума ВС РФ от 27 декабря 2007 г. "О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях", в соответствии с которой "продление сокращенных сроков рассмотрения дел недопустимо". Полагаем, что данное требование связано лишь с ситуациями, когда суд имеет возможность в установленные сроки рассмотреть дело по существу. Но даже и в этом случае нарушение процессуального срока, к каковым относится срок рассмотрения дела об административном правонарушении, не может служить обстоятельством, предопределяющим незаконность вынесенного судом решения, тем более что предлагаемый вывод не противоречит и ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ, в соответствии с которой дело



об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Согласно ч. 6 ст. 29.6 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.15.1 КоАП РФ, рассматриваются в десятидневный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении и других материалов дела. Продление указанного срока не допускается. Часть 4 ст. 29.6 КоАП РФ аналогичного запрета (продления срока) не устанавливает, что свидетельствует о том, что законодатель допускает возможность рассмотрения дела об административном правонарушении за рамками данного процессуального срока, в частности в связи с отсутствием лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Следует учитывать, что отсутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, исключает возможность рассмотрения судом дела об административном правонарушении, что в конечном итоге может привести к освобождению правонарушителя от ответственности. В этом смысле сотрудники органа наркоконтроля, безусловно, заинтересованы в обеспечении участия данного лица в процедуре рассмотрения дела об административном правонарушении. Однако речь в данном случае не идет о формальной обязанности органа наркоконтроля обеспечить такое присутствие; закон, с нашей точки зрения, не наделяет судей правом отказывать в принятии материалов дела к рассмотрению только лишь на основании отсутствия лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

В подобных ситуациях КоАП РФ предусматривает право сотрудников на жалобу (в порядке, предусмотренном главой 30 КоАП РФ). В целях исключения подобной практики рекомендуется рас-

смотреть данный вопрос с представителями прокуратуры и судебных органов, обратив внимание на недопустимость возвратов судом материалов дел об административных правонарушениях без соответствующих определений.

Не менее значимой оказывается проблема, связанная с участием должностных лиц органов наркоконтроля в исполнении административного ареста.

Согласно ч. 1 ст. 31.3 КоАП РФ обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению возлагается на судью, орган, должностное лицо, вынесших постановление.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.8 КоАП РФ постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления.

Порядок исполнения административного ареста регламентируется Федеральным законом от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ "О порядке отбывания административного ареста", постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726 "Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста", Правилами внутреннего распорядка специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке (приложение 4 к приказу МВД РФ от 6 июня 2000 г. № 605дсп).

Ни один из перечисленных нормативных правовых актов не отражает не только порядок, но и саму необходимость принудительного препровождения арестованных из суда к месту исполнения административного ареста. Часть 1 ст. 32.8 КоАП РФ ("Постановление судьи об административном аресте исполняется органами внутренних дел немедленно после вынесения такого постановления") указывает на необходимость исполнения наказания, не дожидаясь истечения времени, предоставленного лицу для обжалования постановления о назначении административного наказания. С формальной точки зрения следование лица к месту исполнения административного ареста вполне может быть доброволь-



ным, так же как, например, при отсрочке либо приостановлении исполнения административного ареста. В случаях уклонения лица от отбывания административного ареста может применяться ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ.

Однако сложившаяся правоприменительная практика исходит из необходимости принудительного препровождения арестованного всякий раз, когда применяется административный арест. При этом анализ положений перечисленных нормативных актов свидетельствует об имеющейся нормативной неопределенности в вопросе о субъекте, ответственном за такое препровождение. В имеющихся условиях органы наркоконтроля сталкиваются с весьма серьезной проблемой обеспечения баланса между правами лица, в отношении которого применен административный арест, и полноценным решением задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ), производства по делам об административных правонарушениях (ст. 24.1 КоАП РФ), законными интересами потерпевших и правоохранительных органов.

В настоящий момент данная проблема в основном решается с учетом и благодаря заинтересованности органов, чьи должностные лица возбудили соответствующее дело об административном правонарушении, в исполнении административного ареста. То есть арестованные по материалам органов наркоконтроля доставляются в специальные приемники органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке, сотрудниками органов наркоконтроля. При этом сохраняется актуальность вопросов об ответственности за обеспечение исполнения административного ареста при уклонении лица от его отбывания в результате отсрочки исполнения наказания, его приостановления либо противоправного оставления лицом места отбывания административного ареста.

Решение перечисленных вопросов должно, на наш взгляд, строиться на основе следующих положений.

1. При производстве по делам об административных правонарушениях, рассмотрение которых отнесено к компетенции судебных органов, властные полномочия сотрудников органов наркоконтроля ограничиваются стадией возбуждения дела об административном правонарушении. На стадии рассмотрения дела об административном правонарушении сотрудники органов наркоконтроля даже не имеют процессуального статуса участника производства по делам об административном правонарушении (см. главу 25 КоАП РФ; имеются отдельные правовые возможности, связанные с обжалованием вынесенных судом решений, однако в таких случаях органы наркоконтроля действуют не как властные субъекты). Кроме того, деятельность, связанная с исполнением административного наказания, регламентируется V разделом КоАП РФ и не входит в структуру производства по делам об административных правонарушениях [5, с. 26–27]. Поэтому нельзя, на наш взгляд, утверждать, что принудительное препровождение арестованного в специальные приемники органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке, охватывается обязанностью органов наркоконтроля осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и является частью задержания, предусмотренного ст. 27.3 КоАП РФ.

2. Поскольку при принудительном препровождении арестованного к месту исполнения административного ареста речь идет об ограничении его конституционных прав на личную неприкосновенность и свободу передвижения, правоограничительные действия сотрудников правоохранительных органов должны быть основаны на положениях федеральных законов. Однако природа применяемой в данном случае меры принуждения не очевидна. В частности, неуместно вести речь о доставлении, поскольку ни КоАП РФ (ст. 27.2), ни федеральное законодательство, регламентирующее статус сотрудников органов наркоконтроля, не предусматривают возможности осуществления органами наркокон-



троля доставления в целях исполнения административного ареста. Нельзя в данном случае вести речь и о приводе (см. ст. 27.15 КоАП РФ).

До тех пор, пока лицо не уклоняется от исполнения административного ареста, нет оснований для применения задержания как меры административного принуждения.

С формальной точки зрения принудительное препровождение лица, подвергнутого административному аресту, в специальный приемник органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке, может быть:

а) самостоятельной мерой принуждения. Например, согласно ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 118-ФЗ "О судебных приставах" на основании постановления судьи о принудительном выдворении за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и помещении указанного лица в специальное учреждение, создаваемое в установленном порядке органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, такие лица препровождаются в указанные специальные учреждения. В отношении лиц, подвергнутых административному аресту, такое полномочие прямо не предоставляется ни судебным приставам, ни сотрудникам органов наркоконтроля, ни каким-либо иным должностным лицам;

б) частью иной (комплексной) меры административного принуждения. В частности, обязанность должностных лиц полиции исполнять административный арест в полной мере охватывает и их право препровождения арестованных в специальные приемники органов внутренних дел для содержания лиц, арестованных в административном порядке. Полагаем, что для сотрудников органов наркоконтроля такой комплексной мерой принуждения может быть предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 14 Федерального закона "О полиции" задержание лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, до передачи их в места отбывания административного ареста. Подобная формулировка охватывает в

том числе этап, связанный с принудительным препровождением арестованного к месту исполнения административного ареста.

Отдельно следует отметить следующие обстоятельства.

Во-первых, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 21 Федерального закона "О полиции" сотрудники органов наркоконтроля вправе применять специальные средства для доставления в полицию, конвоирования и охраны задержанных лиц, лиц, заключенных под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, а также в целях пресечения попытки побега, в случае оказания лицом сопротивления сотруднику полиции, причинения вреда окружающим или себе. Данная норма хотя и свидетельствует о возможной причастности сотрудников органов наркоконтроля к охране лиц, подвергнутых административному аресту, но сама по себе такого права не устанавливает. Здесь речь идет о праве применять специальные средства, если сотрудники в соответствии с действующим законодательством осуществляют действия, связанные с охраной лиц, подвергнутых административному аресту.

Во-вторых, принудительное препровождение лица, подвергнутого административному аресту, само по себе еще не является конвоированием. Под последним понимается предусмотренный законодательством (федеральными законами) особый правовой режим принудительного перемещения лиц, в отношении которых применяются определенные меры государственного принуждения (см.: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"). Законодательство, на наш взгляд, не предусматривает возможность конвоирования лиц, подвергнутых административному аресту.

В-третьих, право применять задержание, предусмотренное п. 3 ч. 2 ст. 14



Федерального закона "О полиции", не ограничено перечнем должностных лиц органов наркоконтроля, отраженным в приказе ФСКН России от 31 мая 2010 г. № 208 "О должностных лицах органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях", поскольку применяемое в таких случаях задержание не является мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В-четвертых, факт задержания лица за уклонение от исполнения административного ареста автоматически не означает необходимости обязательного составления протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 20.25 КоАП РФ. Задержание лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, – самостоятельное основание для задержания (п. 5 ч. 2 ст. 14 Федерального закона "О полиции"). Кроме того, в отличие от права составлять протоколы об административных правонарушениях право должностных лиц органов наркоконтроля применять меры принуждения для пресечения административных правонарушений не ограничено процессуальной компетенцией этих органов. Иными словами, сотрудники органов наркоконтроля вправе задерживать лицо, уклоняющееся от исполнения административного ареста, но не уполномочены составлять протокол о данном административном правонарушении. Подобная ситуация не является для правоохранительных структур чем-то исключительным. Например, сотрудники органов полиции вправе применять силу для пресечения преступления, предусмотренного ст. 105 УК РФ, однако уголовные дела по данной статье относятся к подследственности следователей Следственного комитета Российской Федерации.

Таким образом:

1) на сотрудников органов наркоконтроля не возлагается обязанность исполнять административный арест, а также обеспечивать принудительное препровождение лица, в отношении которого вынесено постановление о назначении административного ареста, из суда к месту исполнения административного ареста. В имеющихся нормативно-правовых условиях эта задача должна решаться органами внутренних дел.

Результативность органов наркоконтроля при фактическом выполнении этих видов деятельности не может служить критерием оценки эффективности и законности их деятельности;

2) до появления оснований полагать, что арестованный намерен уклониться от исполнения административного наказания, сотрудники органов наркоконтроля вправе сопровождать такое лицо к месту исполнения административного ареста, однако такое доставление не является принудительным, не может сопровождаться применением физической силы, специальных средств, а неповиновение, оказанное препровождаемым на этом этапе, не может влечь административную ответственность, предусмотренную ч. 3 ст. 19.3 КоАП РФ. Перечисленные возможности появляются лишь в том случае, если лицо уклоняется от немедленного исполнения административного ареста, и на этом основании сотрудником органа наркоконтроля применяется административное задержание в соответствии с ч. 14 ст. 14 Федерального закона "О полиции";

3) сотрудники органов наркоконтроля не обязаны, но вправе обеспечивать установление места нахождения лица, уклоняющегося от исполнения административного ареста после применения отсрочки, приостановления исполнения административного ареста в соответствии с ч. 6 ст. 32.8 КоАП РФ либо противоправного оставления места отбывания административного ареста. В соответствии с требованиями действующего законодательства это обязанность полиции.



Библиографический список

1. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... докт. юрид наук / А.И. Каплунов. – М., 2005.
2. Ложевский, А.А. Задержание граждан по административному законодательству Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Ложевский. – М., 2004. – С. 8.
3. Применение сотрудниками органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ отдельных мер административного принуждения : учебное пособие / под ред. Н.Н. Цуканова. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2014.
4. Фетисов, В.А. О некоторых проблемах, связанных с назначением наказания в виде административного ареста / В.А. Фетисов // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всероссийской научно-практической конференции (Омск, 27 февраля 2009 г.). – Омск : Омский юридический институт, 2009.
5. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : монография / Н.Н. Цуканов; научн. ред. Ю.П. Соловей. – Красноярск : СибЮИ ФСКН России, 2012.
6. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2006 г. : утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2007 г. // СПС КонсультантПлюс.