



УДК 342.9



Елена Анатольевна ДИМИТРОВА,
заместитель начальника кафедры административного
права и административной деятельности ОВД
Сибирского юридического института МВД России
(г. Красноярск), кандидат юридических наук
dimitr-elena@yandex.ru

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОРГАНИЗАЦИИ
КОНТРОЛЯ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ
ВОЗЛОЖЕННОЙ СУДОМ ОБЯЗАННОСТИ В РАМКАХ
ЧАСТИ 2.1 СТАТЬИ 4.1 КОАП РФ**

**THE ISSUES OF LEGAL REGULATION AND ORGANIZATION OF LAW
ENFORCEMENT AGENCIES' SUPERVISION OVER THE EXECUTION
OF COURT JUDGMENT WITHIN THE FRAMEWORK OF PART 2.1
OF ARTICLE 4.1 OF THE CODE OF ADMINISTRATIVE OFFENSES
OF THE RUSSIAN FEDERATION**

В статье рассматриваются основные правовые и организационные проблемы применения положений КоАП РФ, позволяющих органам внутренних дел контролировать исполнение дополнительных обязанностей в виде диагностики, профилактических мероприятий, лечения и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации.

The article considers the main legal and organizational issues of implementation of provisions of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation that allow law enforcement bodies to supervise the execution of additional obligations in the form of diagnostics, preventive actions, treatment and (or) medical and (or) social rehabilitation.

Ключевые слова: обязанность, контроль, диагностика, профилактические мероприятия, лечение, реабилитация, наркозависимые, потребители наркотиков.

Keywords: obligation, supervision, diagnostics, preventive measures, treatment, rehabilitation, drug addicts, drug users.

Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" ввел в структуру КоАП РФ ч. 2.1. ст. 4.1 и закрепил правовое средство побуждения больных наркоманией и потребителей наркотических средств, психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ (далее – наркотиков), совершивших административные правонарушения в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах, к лечению от наркомании и реабилитации. Актуальность данного но-

вовведения не вызывает сомнения, в то же время вопросы его применения, в частности связанные с контролем исполнения обязанности, вызывают значительные трудности.

Само по себе выявление административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах) и назначение административного наказания за их совершение не может в полной мере достичь основной цели административного наказания (предупреждение правонарушений), если лицо является потребителем наркотических средств или



большим наркоманией. Очевидно, что важное значение в данном случае имеет формирование условий, в которых такие лица вынуждены предпринимать определенные усилия, направленные на устранение потребности в потреблении наркотиков

В ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ установлена ранее не известная административному праву возможность при назначении административного наказания за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах возложения на лицо, признанное больным наркоманией либо потребляющее наркотики без назначения врача, обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в медицинской организации и учреждении социальной реабилитации. Полномочия по возложению такой обязанности отданы судьям, рассматривающим дела об административных правонарушениях. Следует отметить, что анализ практики наложения судами различных регионов обязанностей, предусмотренных ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, за весь период применения рассматриваемой нормы показывает, что суды широко используют предоставленное им право. Лишь в единичных случаях, которые в основном касаются назначения административного наказания за незаконный оборот наркотиков, когда не установлен факт потребления правонарушителем, данные меры не применяются. До июня 2016 года полномочия по контролю за исполнением возложенных обязанностей были у ФСКН России, сотрудники которой и определили его основные тенденции. В связи с ликвидацией ФСКН России контрольные функции перешли МВД России, где практика реализации контроля несколько изменилась, несмотря на преемственность отдельных организационных моментов. Так, по данным ГУ МВД России по Красноярскому краю, из ФСКН России было передано почти 800 учетных контрольных дел.

Согласно постановлению Правительства РФ от 28 мая 2014 г. № 484 "Об утверждении Правил контроля за исполнением лицом возложенной на него судьей при назначении административного наказания обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение от наркомании и (или) медицинскую и (или) социальную реабилитацию в связи с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ" (далее – Постановление №484) органы внутренних дел:

– при поступлении копии вступившего в силу постановления судьи регистрируют лицо, на которое возложены обязанности, и заводят учетную карточку (на практике кроме карточки заводятся учетные (контрольные) дела, в которых отражается вся необходимая информация о ходе исполнения обязанности);

– в течение всего срока исполнения обязанности осуществляют контроль, направляя запросы в медицинскую организацию (учреждение социальной реабилитации);

– при завершении исполнения обязанности и наличии иных оснований (ст. 13 постановления) снимают лицо с учета.

При выявлении факта уклонения лица от исполнения возложенных на него обязанностей должностные лица органов внутренних дел составляют протоколы об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.9.1 КоАП РФ, и направляют их в суд для решения вопроса о привлечении лица к административной ответственности.

Анализ практики и результаты интервьюирования экспертов (опрошены 15 сотрудников органов внутренних дел из 12 регионов Российской Федерации, непосредственно осуществляющих деятельность по контролю за исполнением возложенной судом обязанности) выявили некоторые противоречия и неточности положений закона и его применения.

Проведенный анализ показал, что чаще всего в качестве основания для решения



вопроса о возможности возложения обязанности выступает назначение наказания за потребление наркотиков (ч. 1 ст. 6.9 КоАП РФ, ч. 2 ст. 20.20 КоАП РФ) и лишь в единичных случаях – за их незаконный оборот. Обозначенное, с одной стороны, абсолютно логично объясняется спецификой характеристики лиц, совершающих правонарушения. Очевидно, что лицо, привлекаемое к ответственности за потребление наркотиков (в отношении него факт наркотического опьянения установлен при проведении медицинского освидетельствования), является потребителем и относится к категории субъектов, на которых может быть возложена рассматриваемая обязанность. Вместе с тем приобретение, хранение и перевозка наркотиков в незначительном размере при отсутствии цели сбыта (что составляет предмет административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 6.8 КоАП РФ) само по себе является основанием полагать, что лицо имеет цель потребления. Это зачастую подтверждается объяснением лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении. С учетом сказанного представляется не совсем оправданным игнорирование возможности возложения обязанности пройти диагностику и профилактические мероприятия, а в дальнейшем при необходимости – лечение и реабилитацию на лиц, совершающих правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков. Более того, ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ не запрещает этого, напротив, определяет границы ее применения нарушениями законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах.

Существенно затрудняющих контроль исполнения обязанностей является не совсем корректный подход судей в определении их видов и сроков исполнения.

Согласно ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ суд, назначая наказание, может дополнительно возложить пять видов обязанности: диагностика, профилактические мероприятия, лечение от наркомании, медицинская реабилитация, социальная реабилитация. Решение о перечне обязанностей в каждом

конкретном случае принимает судья на основании фактических данных. При этом абсолютно очевидно, что диагностика и профилактические мероприятия, исходя из их сущности, могут быть применимы практически ко всем лицам, в отношении которых установлено, что они являются потребителями наркотических средств, вне зависимости от наступления вредных последствий. Однако возложения только этих обязанностей лицу, являющемуся больным наркоманией, будет абсолютно недостаточно, поскольку данной категории субъектов необходимы лечение и реабилитация, а реабилитация без лечения (и наоборот) не будет иметь положительно эффекта. Напротив, лечение и реабилитация, назначенные лицу, не являющемуся наркозависимым, а лишь разовым потребителем, абсолютно нецелесообразны. Следовательно, назначение комплекса конкретных обязанностей зависит от личности правонарушителя.

Несмотря на это, суд нередко бывает непоследовательным, назначая потребителю лечение и реабилитацию, а наркозависимому – диагностику и профилактические мероприятия. В значительном количестве случаев это выглядит как перечисление в постановлении по делу об административном правонарушении всех возможных обязанностей. Органы внутренних дел в данном случае сталкиваются с проблемами, связанными с осуществлением контроля за исполнением возложенных обязанностей, которые не могут быть исполнены. Например, если потребителю назначены диагностика и профилактические мероприятия, медицинские работники, осуществляющие диагностику, непременно приходят к выводу об отсутствии заболевания "наркомания" и необходимости проведения ряда профилактических мероприятий. Лечение и реабилитация такому лицу не показаны. Сотрудники органов внутренних дел при наличии вступившего в законную силу постановления по делу об административном правонарушении и назначения соответствующих обязанностей ставят такое лицо на учет. Снятие с учета возможно только при



наличии оснований, установленных в вышеуказанном постановлении Правительства РФ, одним из которых является извещение медицинской организации и (или) учреждения социальной реабилитации о завершении исполнения лицом обязанности. В приведенном примере медицинская организация и (или) учреждение социальной реабилитации могут известить об исполнении только диагностики и профилактических мероприятий, лечение и реабилитация объективно по медицинским показаниям останутся не исполненными.

Следовательно, в указанном случае лицо не может быть снято с учета, равно как и исполнение возложенной судом обязанности невозможно. Данное противоречие на практике решается "околозаконным" способом. Медицинская организация, извещая об исполнении обязанностей в виде диагностики и профилактических мероприятий, обозначает, что в лечении и социальной реабилитации лицо не нуждается. На основании этого извещения лицо считается выполнившим обязанность и снимается с учета. Однако следует подчеркнуть, что снятие с учета в рассматриваемом случае не соответствует положениям Постановления № 484, так как решение суда исполнено частично.

Следует отметить, что данная некорректность имеет место на протяжении всего срока реализации положений ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, даже в решениях суда 2017 года, несмотря на накопленный опыт и неоднократные обращения в суды со стороны органов исполнительной власти, осуществляющих контроль за исполнением возложенной обязанности.

Для решения указанной проблемы контроля органами внутренних дел за исполнением возложенной судом обязанности в рамках ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ необходимо обратить внимание судей на необходимость более внимательного подхода к формулировке обязанностей, возлагаемых на лицо. При этом уже сформирован положительный опыт, позволяющий на законном основании суду делегировать полномочия по выбору вида обязанности, формулируя

ее следующим образом: "возложить дополнительные обязанности в виде диагностики и профилактических мероприятий, а при необходимости в соответствии с назначением врача – лечения и (или) медицинской и (или) социальной реабилитации".

Следующей проблемой контроля за исполнением возложенной судом обязанности, предусмотренной ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, является вопрос установления судом срока ее исполнения. В первые годы применения данной нормы контролирующий орган сталкивался с неуказанием судьей такового вообще либо установлением срока, в течение которого исполнение невозможно, например ввиду длительности лечения и реабилитационных мероприятий.

В настоящее время в соответствии с дополнениями в ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ (внесены Федеральным законом от 28 ноября 2015 г. № 345-ФЗ) при назначении рассматриваемых обязанностей судья в постановлении по делу об административном правонарушении указывает срок, в течение которого лицо обязано обратиться в соответствующие медицинскую организацию или учреждение реабилитации. Установление срока обращения, а не исполнения обязанности вполне логично, т.к. длительность исполнения зависит от ее вида, тяжести состояния лица, которому она назначается и иных условий, которые может определить только лечащий врач.

Несмотря на общую адекватную картину использования судьями данного положения КоАП РФ, имеются определенные недостатки в их постановлениях, затрудняющие контроль за соблюдением сроков.

Анализ 38 постановлений по делам об административных правонарушениях в области нарушения законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах различных регионов выявил две основные проблемы контроля срока.

Первая из них связана с тем, что в 9% случаев (например, в ряде постановлений судов Хабаровского края) назначения обязанности судья в нарушение ч. 2 ст. 29.10 КоАП РФ не устанавливает срок обраще-



ния для исполнения обязанности. Представляется, что в данном случае не актуален вывод, сделанный по данному вопросу до внесения в КоАП РФ дополнений о необходимости установления сроков в постановлении и являвшийся логичным на том момент, согласно которому обязанности должны исполняться в общем порядке с момента вступления постановления в законную силу. [1, с. 9] На сегодняшний день, согласно буквальному толкованию закона, если указанный факт выясняется до вступления в законную силу, постановление может быть опротестовано прокурором в порядке ст. 30.10 КоАП РФ. Если же этого не произошло и постановление вступило в законную силу, согласно ст. 30.12 КоАП РФ обжаловать его могут только лица, указанные в ст. 25.1-25.5.1 КоАП РФ, к которым должностные лица, осуществляющие контроль за исполнением возложенных обязанностей, не относятся. Следовательно, постановление подлежит исполнению, но сроки явки не установлены. К сожалению, следует сделать вывод о том, что обозначенное приводит к тому, что по таким постановлениям у контролируемых субъектов не будет оснований для привлечения к ответственности по ст. 6.9.1 КоАП РФ лица, которое не является в медицинское учреждение или учреждение реабилитации. Снятие с учета такого лица также выглядит проблематичным.

Вторая проблема, связанная с контролем срока исполнения обязанности, определена тем, что судьи по-прежнему устанавливают не срок обращения, а срок исполнения (указанное несоответствие закону встречается почти в половине изученных постановлений (Хабаровский, Алтайский края, Тюменская, Ростовская, Самарская, Белгородская области и др.)). Кроме прямого противоречия закону установление срока, до истечения которого лицо обязано исполнить возложенную на него обязанность, нелогично по ряду причин:

– во-первых, постановление может быть обжаловано и к указанному моменту не вступить в законную силу;

– во-вторых, судья не обладает правом определять длительность проведения диаг-

ности, профилактических мероприятий, лечения, медицинской или социальной реабилитации.

С учетом этого, даже если лицо в последний день предоставленного ему срока обратится в соответствующую медицинскую организацию, оно не может быть привлечено к административной ответственности, предусмотренной ст. 6.9.1 КоАП РФ. [1, с. 41]

Вместе с тем не следует забывать, что согласно ч. 3 ст. 31.4 КоАП РФ должностное лицо органа внутренних дел, контролирующее исполнение постановления по делу об административном правонарушении, может обратиться в суд за разъяснением способа и порядка исполнения. Представляется, что использование этого права позволит не только решить вопрос о конкретном исполнении обязанностей, но и поможет сформировать более адекватную практику их назначения в дальнейшем.

Последняя проблема, на которой считаем необходимым остановиться в рамках настоящей статьи, серьезным образом затрудняет деятельность должностных лиц органов внутренних дел, осуществляющих контроль за исполнением возложенной судом обязанности пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение и реабилитацию. Связана она с наличием значительного числа лиц, состоящих на учете в рамках реализации ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, которые не исполнили обязанности, возложенные достаточно давно, но их местонахождение неизвестно.

Согласно ч. 2 ст. 25.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении рассматривается с участием лица, в отношении которого оно ведется. Исключения составляют только случаи, когда оно было уведомлено в надлежащем порядке (о чем есть соответствующие подтверждения) и от него не поступило ходатайств об отложении рассмотрения, или оно оставлено без удовлетворения. В рассматриваемом случае, если есть основания полагать, что лицо уклоняется от исполнения возложенной судом обязанности, в его деяниях усматривается состав административного правона-



рушения, предусмотренного ст. 6.9.1 КоАП РФ. Однако если установить место его нахождения невозможно, невозможно и рассмотрение дела об административном правонарушении.

Кроме того, скрывающееся лицо не может быть и снято с учета как лицо, на которое возложена обязанность. В случае же если лицо не скрывается и лишь поменяло место жительства, о чем не известно контролирующему лицу, ситуация еще более усложняется. Это приводит к накоплению учетных (контрольных) дел в органе внутренних дел, которые никаким образом не разрешаются. Вместе с тем имеется опыт Томской области, где осуществлена попытка прекращения исполнения постановления о назначении административного наказания в части возложения обязанностей в рамках ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ.

Согласно ч. 1 ст. 31.9 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению, а исполнение может быть прекращено (ст. 31.7 КоАП РФ) в случае, если оно не было приведено в исполнение в течение двух лет после его вступления в законную силу. С учетом этого, с одной стороны, исполнение постановлений, вступивших в силу в 2014 году, действительно, не может быть прекращено. С другой – согласно примечанию к ст. 6.9.1 КоАП РФ неявка в установленный срок в медицинскую организацию или учреждение реабилитации может расцениваться как их непосещение, т.е. уклонение от исполнения обязанности. Если рассматривать ситуацию в этом ракурсе, то срок исполнения постановления подлежит приостановлению и может быть возобновлен только после установления местонахождения лица (ч. 2 ст. 31.9 КоАП РФ). Исходя из указанного, практика Том-

ской области в решении данного вопроса противоречива и разные суды принимают разные решения. Вместе с тем представляется необходимым посмотреть на данную ситуацию с третьей стороны.

Дело в том, что в ст. 31.7 и 31.9 КоАП РФ речь идет об исполнении постановления об административном наказании, и их положения, на взгляд автора, могут быть применимы лишь к административным наказаниям. Возложение же обязанностей пройти диагностику, профилактические мероприятия, лечение и реабилитацию не являются видом административного наказания и назначаются в дополнение к нему. КоАП РФ не предусматривает возможности прекращения исполнения иных видов административной ответственности, следовательно, решения судов о прекращении исполнения обязанностей, предусмотренных ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ, не соответствуют закону.

С учетом этого в настоящее время возникла острая потребность внесения в КоАП РФ дополнений, связанных с возможностью прекращения исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях в части исполнения дополнительно возложенной судом обязанности, либо в Постановление № 484 дополнений, раскрывающих порядок осуществления контрольной функции в рассматриваемом случае.

Таким образом, следует заключить, что правовое регулирование и организация контроля органами внутренних дел за исполнением возложенной судом обязанности в рамках ч. 2.1 ст. 4.1 КоАП РФ на сегодняшний день находятся в состоянии становления и требуют существенной доработки с учетом выявленных за годы реализации проблем.



Библиографический список

1. Практика реализации судами на территории Красноярского края положений Федерального закона от 25.11.2013 № 313-ФЗ. Проблемные вопросы приведения медицинскими и социальными учреждениями в исполнение вступивших в силу постановлений по делам об административных правонарушениях в части диагностики, профилактики, лечения, медицинской, социальной реабилитации на территории Красноярского края : отчет о научно-исследовательской работе (закл.) / СибЮИ ФСКН России ; рук. Н.Н. Цуканов. Красноярск, 2015. – № гос. рег. 115020310198.

2. Цуканов, Н.Н. Федеральный закон от 25 ноября 2013 г. №313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации": новое в административно-деликтном законодательстве и прогнозируемые проблемы правоприменительной практики / Н.Н. Цуканов // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2014. – № 1.