

## Пробелы и противоречия в законодательстве об административном пресечении

**Мельниченко Василий Владимирович,**  
адъюнкт адъюнктуры  
Уральского юридического института МВД России  
e-mail: vasilij.melnichenko@mail.ru

Особый характер ограничительных последствий для прав невластных субъектов, которые возникают в результате применения мер административного пресечения, заставляет обращать пристальное внимание на тенденции, складывающиеся в судебной и административной практике. Анализ правоприменительной практики последних лет демонстрирует ряд дефектов, которые возникают в ходе применения мер пресекательного характера. В связи с этим судебной практикой активно вырабатываются критерии компенсационного механизма ограниченных прав подвластных субъектов.

**Ключевые слова:** меры пресечения; ограничения прав; административное задержание; компенсация вреда.

## Gaps and contradictions in the legislation on administrative suppression

**Melnichenko Vasily Vladimirovich,**  
Postgraduate of the Ural Law Institute  
of the Ministry of the Interior of Russia

The special nature of the restrictive effects on the rights of non-state actors that arise from the application of administrative measures makes it necessary to pay close attention to trends in judicial and administrative practice. Analysis of law enforcement practice in recent years demonstrates a number of defects that arise in the application of preventive measures. In this regard, judicial practice is actively developing the criteria of compensation mechanism, limited rights of subjects.

**Key words:** preventive measures; restrictions of rights; administrative detention; compensation for harm.

Поводом для написания этой статьи явился один небольшой материал, который описывает стандартную ситуацию, связанную с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; он уже давно затерялся в обилии административной и судебной практики, но, видимо, как неразрешенная проблема юридического мышления напоминает о себе, получая различные формы, претерпевая постоянные метаморфозы в административно-юрисдикционной деятельности.

Речь идет о материале следующего содержания: «Как указал И., при применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в отношении него сотрудниками милиции были нарушены нормы КоАП РФ и других законов: в период с 00:55 5 июня 2010 г. примерно до 4:00 5 июня 2010 г. его свобода была ограничена: его перевозили с <...> в здание медицинского вытрезвителя. При этом доставление в медицинский вытрезвитель законным не являлось, поскольку он не утратил способность са-

мостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, не находился в средней или тяжелой степени алкогольного опьянения.

Также истец указал, что препятствий для составления протокола на месте в это время суток и в это время года не было, личность его не требовала установления, документов, устанавливающих личность, сотрудник милиции <...> не требовал, пресекать правонарушение также не требовалось, поскольку никакого правонарушения он не совершал. Кроме того, при применении меры обеспечения – составления нарушены нормы процессуального права: в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании не сделана запись о доставлении, не составлен протокол о доставлении. По утверждению истца, он фактически с 00:55 5 июня 2010 г. был задержан, однако процессуально задержание не было оформлено. Кроме того, ограничение его свободы в течение трех часов не требовалось, поскольку санкция ч. 2 ст. 20.20

*Кодекса РФ об административных правонарушениях не предусматривает наказание в виде ареста».*

Ничего экстраординарного эта фабула не вызвала и определением Свердловского областного суда от 11 октября 2011 г. по делу № 33-14407/2011 в удовлетворении иска о признании незаконными действий сотрудников органа внутренних дел по применению мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, взыскании компенсации морального вреда отказано правомерно, т. к. наличие правовых оснований для задержания и доставления истца в медицинский вытрезвитель установлено, ночное время суток и нахождение истца в состоянии алкогольного опьянения препятствовали составлению протокола об административном правонарушении на месте.

Этот материал интересен тем, что изложенные в нем факты и обстоятельства не имеют какого-либо рационального юридического разрешения, если не использовать известные допуски и усмотрение<sup>1</sup>.

Согласно п. 19 ст. 11 действовавшего в тот период времени Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»<sup>2</sup> сотрудник милиции имел право: «проводить в установленном законом порядке освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления либо в отношении которых имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять данных лиц в медицинское учреждение, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта правонарушения или объективного рассмотрения дела о правонарушении».

А был ли в тот период времени «установленный законом порядок» проведения освидетельствования на состояние опьянения граждан, находящихся в общественных местах? Практика такая была, а установленного законом порядка не имелось (кроме водителей транспортных средств – ст. 27.12. КоАП РФ<sup>3</sup>). Тогда на каком основании и по каким процедурам в отношении названного гражданина оно было произведено, более того, как в ночное время сотрудники милиции безошибочно определили характер опьянения, не воспользовавшись специальными техническими средствами, и в условиях невозможности проведения объективного визуального контроля?

Кстати сказать, выводы ничуть не улучшаются, если бы ситуация сложилась в настоящее время, т. к. п. 14 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г.

№ 3-ФЗ «О полиции»<sup>4</sup> предполагает следующее право сотрудников полиции: «доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации; доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу; направлять и (или) доставлять на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации граждан для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств, если результат освидетельствования необходим для подтверждения либо опровержения факта совершения преступления или административного правонарушения, для расследования по уголовному делу, для объективного рассмотрения дела об административном правонарушении, а также проводить освидетельствование указанных граждан на состояние опьянения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Пусть даже какие-то объективные признаки состояния опьянения будут выявлены, но где же утрачена способность самостоятельно передвигаться и ориентироваться, возможность причинения вреда окружающим? Остается лишь третья группа обстоятельств, но где же протокол направления лица на медицинское освидетельствование (ст. 27.12.1 КоАП РФ, постановление Правительства РФ от 23 января 2015 г. № 37 «Об утверждении Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения»<sup>5</sup>, приказ Минздрава России от 18 декабря 2015 г. № 933н «О порядке проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (алкогольного, наркотического или иного токсического)»<sup>6</sup>?

Естественно, такового нет, т. к. сотрудники, занятые на охране общественного порядка, были опытные, признаки опьянения – сомнительные, а составление протокола, во-первых, требовало прибытия в здание органа внутренних дел (что вызвало бы необходимость безусловного составления протокола о доставлении – ст. 27.2 КоАП РФ), во-вторых, составлением протокола возбуждалось бы дело об административном правонарушении, исход которого заранее невозможно предрешить (ведь признаки опьянения были сомнительные). Вот и отправились в медицинскую организацию наудачу. Не известно, как

<sup>1</sup> См.: Домченко А. С. Виды нормативных и иных индивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 6. С. 52–59.

<sup>2</sup> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета Российской Федерации РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

<sup>3</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 817.

<sup>6</sup> Российская газета. 2016. 23 марта.

было проведено исследование, но его результат оказался положительным, после этого, казалось бы, ситуация должна разрешиться достаточно просто: доставляем, задерживаем, наказываем. Но вот в чем вопрос: а зачем доставлять и задерживать, если доказано, что лицо находится в состоянии опьянения, проводить в отношении него процессуальные действия, в том числе составлять протоколы и иные документы с его подписью нельзя, ибо он не понимает, что с ним происходит, для задержания нет оснований, т. к. оно уже и в 2011 г. противоречило бы признакам, положенным в основу оперативной реакции правоохранительных органов Конституционным Судом РФ<sup>1</sup>?

Но самым вопиющим фактом, безусловно, явилось освобождение от административного задержания и отпуск лица, находящегося в состоянии опьянения, из помещения ОВД в общественное место около 4.00 часов утра. Вообще говоря, милиция или полиция занимаются профилактикой и предупреждением преступлений и административных правонарушений, охраной общественного порядка и общественной безопасности, но никак не созданием условий, для того чтобы совершались опасные деяния, а пребывание в общественном месте, да еще в ночное время, подвыпившего субъекта уже либо явно выступает фактором виктимного поведения, либо может быть провокацией противоправного деяния со стороны самого лица, употребившего дурманящие вещества.

Как бы то ни было, вместо освидетельствования было проведено медицинское обследование, вместо доставления – физическое сопровождение в помещении ОВД, а вместо задержания – содержание в названном помещении, но протокол об административном правонарушении был составлен и, видимо, виновный понес соответствующее наказание. Удивительно, что, несмотря на незаконность действий, связанных с применением мер обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях, само постановление является законным и обоснованным. Действительно, особо остро проблема встает в связи с рассмотрением мер административного пресечения<sup>2</sup>, под которыми следует понимать *меры админи-*

*стративно-принудительного характера, влекущие в результате применения правовое, физическое, психическое воздействие в отношении физического лица (в том числе индивидуального предпринимателя) или юридического лица, осуществляемые уполномоченными на то в установленном законом порядке должностными лицами органов исполнительной власти, иными субъектами в рамках реализации одного из этапов применения меры административного пресечения, а также участниками хозяйствующих субъектов и членами общественных объединений в рамках возложенных на них государством функций по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на определенной территории, в целях прекращения административного правонарушения, защиты человека от наличия возможных угроз его жизни и здоровью, а также наличия угроз интересам хозяйствующего субъекта.*

Понимая абсурдность подобного рода ситуаций, в судебной практике появлялись прецеденты, когда судьба постановления напрямую связывалась с законностью всего производства по делам об административных правонарушениях, в том числе примененных мер обеспечения. В частности, в Кассационном определении судебной коллегии по гражданским делам суда ЕАО от 11 мая 2005 г. № 33-90 указывается, что незаконность действий судебных приставов-исполнителей обусловлена тем, что постановлением мирового судьи дело об административном правонарушении в отношении истца прекращено за отсутствием события правонарушения. Однако в этом контексте нужно читать наоборот, т. к. то, что на завершающей стадии вынесенный итоговый административный акт признан незаконным, еще не говорит о том, что дело было возбуждено незаконно, что, кстати сказать, подчеркивается именно в этом определении. Ведь не зря впоследствии Конституционный Суд РФ в названном ранее постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П отмечал позицию бинарной законности в производстве по делам об административных правонарушениях: отдельно оцениваются примененные меры обеспечения, отдельно – само вынесенное постановление.

<sup>1</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М. Ю. Карелина, В. К. Рогожкина и М. В. Филандрова» – должны присутствовать, как минимум, три признака: поступок однозначно квалифицируется как административное правонарушение, оно продолжается и иными способами его прекратить невозможно, при этом оказывается активное воспрепятствование законной деятельности органов административной юрисдикции, в том числе попытки скрыться или скрыть объективную картину административного правонарушения от уполномоченных должностных лиц, органов, судов.

<sup>2</sup> Меры административного пресечения при этом необходимо подразделить: на применяемые непосредственно к

личности правонарушителя (административное задержание, доставление, привод, личный досмотр и др.); меры административного пресечения имущественного характера (изъятие вещей и документов арест товаров, транспортных средств и иных вещей и др.); меры административного пресечения технического характера (задержание транспортного средства и др.); меры административного пресечения санитарно-эпидемиологического характера, меры административного пресечения финансового и кредитного характера, применение административно-пресекательных мер, не связанных с правонарушением (задержание и доставление в специальные помещения органов исполнительной власти, а также иные помещения специального назначения особых субъектов (лиц, страдающих различными формами психического заболевания, несовершеннолетних и т. д.), меры административного пресечения, применяемые в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (временный запрет деятельности и др.).

В этом плане интересным становится иной материал: «Согласно протоколу об административном правонарушении от 28 июня 2013 г., составленному УУП ОП УМВД России, с признаками наркотического опьянения была задержана Г. Согласно протоколу медицинского освидетельствования от 28 мая 2014 г. у Г. установлено состояние одурманивания. Адвокат ссылался на то, что Г. добровольно обратилась в медицинское учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических средств, до рассмотрения дела мировым судьей, в связи с чем имелись основания для прекращения производства по делу.

Давая оценку этому доводу, судья районного суда исходил из того, что основания для применения примечания к ст. 6.9 КоАП РФ отсутствуют, поскольку Г. обратилась в лечебно-профилактическое учреждение по факту потребления наркотических средств 27 мая 2014 г. лишь 11 июня 2014 г.». В итоге принято следующее постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 13 мая 2013 г. по делу № 4а-318: «Гражданин привлечен к ответственности по части 1 ст. 6.9 КоАП РФ за потребление наркотических средств без назначения врача правомерно, т. к. факт правонарушения подтвержден, предусмотренные законом права привлеченному к ответственности лицу разъяснены, данные, свидетельствующие о добровольном обращении его в лечебно-профилактическое учреждение для лечения в связи с потреблением наркотических средств, отсутствуют». Можно, конечно, поспорить с такими выводами, т. к. время обращения за лечением в данном случае значения для освобождения от ответственности не имеет, но суть не в этом, а в том, что даже наличие обстоятельств, освобождающих лицо от административной ответственности, не свидетельствует о безусловной невозможности применения к нему мер обеспечения, в том числе доставления, задержания, досмотров и т. д.

Следующий момент: в большинстве решений различных судебных инстанций по всем регионам России в последние годы стала проявляться устойчивая тенденция автономной проверки примененных мер обеспечения по делу об административном правонарушении, при этом используется стандартная формулировка: «Из имеющегося в материалах дела об административном задержании не следует, какой исключительный случай по смыслу ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ стал основанием для применения в отношении Б. такой интрузивной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как административное задержание»<sup>1</sup>. При этом никакие

<sup>1</sup> Решения Московского городского суда от 4 июля 2018 г. по делу № 7-7807/2018, Санкт-Петербургского городского суда от 29 мая 2018 г. № 12-687/2018 по делу № 5-240/2018, от 29 мая 2018 г. № 12-686/2018 по делу № 5-239/2018, Хабаровского краевого суда от 2 ноября 2016 г. по делу № 12-506/2016, Верховного суда Чувашской Республики от 10 мая 2018 г. по делу № 12-105/2018; Апелляционное определение Пензенского областного суда от 23 ноября 2017 г. по делу № 33а-3897/2017; Решение Верховного суда Респу-

блической Федерации от 27 сентября 2017 г. по делу № 12-372/2017; Постановление Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 августа 2012 г. № 4-а-155/2012 др.

исключительные случаи в законе не оговариваются, правоприменительные органы самостоятельно не могут наполнить конкретным содержанием правоположения конституционного судопроизводства относительно административного задержания – это дело законодателя, но последний хранит устойчивое молчание в этом вопросе – ситуация, близкая к административному коллапсу.

Иной крайностью является формальное несоблюдение требований к документированию примененного административного задержания. Судебными актами удовлетворены требования об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 19.3 КоАП РФ (неповиновение распоряжению сотрудника правоохранительных органов), ст. 20.1 КоАП РФ (мелкое хулиганство)<sup>2</sup>. Производство по делу прекращено. Причиной для принятия такого решения явилось неразъяснение прав задержанному лицу. Правда, остается неразрешенным вопрос: каким образом такое процессуальное упущение повлияло на рассмотрение дела и итоговое постановление?

С другой стороны, полагаем, что действия, сопровождающиеся произвольным применением мер обеспечения, связанные с грубым и бесчеловечным отношением к задержанным лицам, безусловно, должны влечь незаконность производства по делу об административном правонарушении, а также процедур его доказывания правоохранительными органами<sup>3</sup>.

В связи с этим образцовым и дисциплинирующим может служить «вердикт» Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г. № 32-КГ17-30<sup>4</sup> и апелляционное определение Саратовского областного суда от 14 марта 2018 г. № 33-1093, где указано, что помимо того, что применение меры обеспечения по отношению к гражданину не только должно оформляться предусмотренными нормами КоАП РФ, но и может считаться законным лишь в том случае, если оно осуществляется в целях, определяемых предписаниями Конституции Российской Федерации, необходимо для их достижения и является соразмерным. Применение указанных мер не может быть признано законным, если они применялись должностным лицом,

блики Коми от 27 сентября 2017 г. по делу № 12-372/2017; Постановление Суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 23 августа 2012 г. № 4-а-155/2012 др.

<sup>2</sup> См.: Решения Санкт-Петербургского городского суда от 17 мая 2018 г. № 12-618/2018 по делу № 5-606/2018, от 10 мая 2018 г. № 12-545/2018 по делу № 5-593/2018, от 22 мая 2018 г. № 12-637/2018 по делу № 5-171/2018; Апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23 апреля 2018 г. № 33а-5762/2018 по делу № 2а-3541/2017; Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 30 мая 2017 г. по делу № 7/1-91/2017.

<sup>3</sup> См.: Апелляционное определение Магаданского областного суда от 7 апреля 2015 г. по делу № 33-327/2015; Постановление Камчатского краевого суда от 8 мая 2014 г. по делу № 4-А-167; Апелляционное определение Пермского краевого суда от 21 апреля 2014 г. по делу № 33-3439.

<sup>4</sup> Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

хотя и в рамках установленных законом полномочий, но с нарушением указанных целей и критериев, при отсутствии достаточных оснований, произвольно или тем более сопровождалось злоупотреблением властью. В противном случае орган исполнительной власти обязан компенсировать ограниченное право гражданина на основании ст. 1069, 1071 Гражданского кодекса РФ<sup>1</sup> в разумном пределе. Например, размер компенсации морального вреда за незаконное доставление гражданина в отдел полиции на 1 час составляет 10 000 рублей.

Допущенные нарушения норм права являются существенными, в этой связи не просто материалы дела подлежат пересмотру, а изменилось понимание применяемых мер обеспечения в соответствии с КоАП РФ – теперь заинтересованное должностное лицо, их применяющее, обязано доказать законность совершаемых действий и принимаемых решений в ходе всего процесса взаимодействия с привлекаемыми для решения правоохранительных задач гражданами и их объединениями, необоснованность и отсутствие объективной необходимости применения ограничительных, тем более пресекательных мер по отношению к подвластным субъектам – основание для привлечения к ответственности и компенсации причиненного вреда в результате незаконного применения административных мер. При этом совершенно не важно, протоколировались они или нет, какие мотивы и соображения были положены в основу их применения, имели ли они доказательственное значение или носили сугубо обеспечительный характер, и т. д.

Если же вернуться к началу нашего разговора, то изложенная в определении Свердловского областного суда от 11 октября 2011 г. по делу № 33-14407/2011 фабула дела ничуть не отличается от приведенной в предложенном правоположении Верховного Суда РФ от 5 декабря 2017 г., здесь, как говорится, *non est processus, non solution* (нет процесса, нет и решения). Конечно, не в том смысле, что нет никакого решения, а невозможно принятие решения о назначении наказания, т. к. само нарушение сомнительно.

Во всяком случае, приведенные выше примеры дают основания полагать о целесообразности повышения гарантий защиты лиц, в отношении которых сотрудниками полиции производятся те или иные действия. Из данных примеров судебной практики становится очевидным, что наступило время менять подход к презумпции и априорности правомерности действий представителей власти в отношении невластных субъектов при исполнении ими служебных обязанностей. Гражданину или иному невластному субъекту трудно и неразумно возражать представителю власти в ответ на требование, которое продиктовано целями обеспечения публичного порядка и общественной безопасности, несмотря на то, что невластному субъекту необходимо сталкиваться с ограничением своих прав.

Известно, что любое правовое ограничение граждан (в рамках профилактической деятельности, поисковой, оперативной), если оно не связано с неправомерным поведением, подлежит обязательной компенсации. Для этих целей, во избежание ограничения прав неэквивалентного характера, сотрудникам полиции следует, помимо обязанности доказать правомерность и необходимость применения той или иной меры, придерживаться критериев оценки возмещения ограниченного права.

В процессе осуществления своей деятельности, когда сотрудник полиции ограничивает права невластного субъекта, он обязан руководствоваться строгим критерием правоохранительной и экономической целесообразности, поскольку правомерное ограничение прав отличается от неправомерного ограничения уровнем прозрачности и степенью предсказуемости последствий их применения.

В свою очередь, целью административного пресечения стоит считать нормальный ход (обеспечение) проведения административного производства по делу об административном правонарушении, а также предельно быстрое устранение (в случае необходимости) имеющихся нарушений закона и общественного порядка либо устранение ситуаций, в результате которых такие нарушения могут наступить.

Полагаем, что возникла объективная необходимость в принятии единого Федерального закона о мерах административного пресечения как варианта систематизации мер административного пресечения (в том числе, на основе «процедурно-правового механизма»), при этом содержащиеся в нем меры административного пресечения не только должны быть основаны на методе «принуждения» и «убеждения», но и включать в себя элемент метода «поощрения», компенсационный компонент. Не стоит при этом забывать, что меры административного пресечения, их законодательное оформление находятся в исключительном ведении Российской Федерации, что полностью отрицает вмешательство ее субъектов, а также органов исполнительной власти указанных субъектов. Данная новелла может стать важной вехой в разрешении практических трудностей и проблем применения мер административного принуждения.

#### **Библиографический список**

Домченко А. С. Виды нормативных и иных неиндивидуализированных правовых актов публичного управления федерального уровня / А. С. Домченко // Российское право: образование, практика, наука. – 2017. – № 6. – С. 52–59.

#### **Bibliograficheskij spisok**

Domchenko A. S. Vidy normativnyh i inyh neindividualizirovannyh pravovyh aktov publichnogo upravleniya federal'nogo urovnya / A. S. Domchenko // Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. – 2017. – № 6. – S. 52–59.

<sup>1</sup> См.: ЦЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.