

Актуальные вопросы административно-процессуальной деятельности сотрудников полиции при производстве по делам об административных правонарушениях

Сокол Алексей Михайлович,
главный эксперт-специалист Главного управления
по обеспечению охраны общественного порядка
и координации взаимодействия с органами
исполнительной власти субъектов
Российской Федерации МВД России
e-mail: sokol2010_8@mail.ru

В статье отражены наиболее актуальные вопросы осуществления сотрудниками полиции МВД России административно-процессуальной деятельности и реализации административно-юрисдикционных полномочий при производстве по делам об административных правонарушениях на современном этапе.

Ключевые слова: административная деятельность; административная юрисдикция; производство по делам об административных правонарушениях; правоприменительная деятельность полиции.

Topical issues of administrative and procedural activities of police officers in the production of administrative offences

Sokol Alexey Mikhailovich,
Chief expert-specialist of the Chief of Department
to ensure protection of public order
and coordination interaction with the Executive
authorities of constituent entities of the Russian
Federation of the Ministry of Internal Affairs of the
Russian Federation

This article reflects the most topical issues of implementation of administrative and procedural activities by police officers of the Ministry of internal Affairs of Russia and implementation of administrative and jurisdictional powers in the proceedings on administrative offenses at the present stage.

Key words: administrative activity; administrative jurisdiction; proceedings on administrative offences; law enforcement activity of police.

Одним из элементов механизма реализации Концепции общественной безопасности в РФ является повышение эффективности государственной системы профилактики правонарушений, в том числе мониторинг и оценка эффективности правоприменительной практики.

Многочисленные изменения и дополнения, вносимые в КоАП РФ, в ряде случаев не приносят ожидаемого положительного эффекта, а приводят к возникновению правовых коллизий, что наряду с имеющимися пробелами в правовом регулировании существенно затрудняет правоприменительную деятельность уполномоченных государственных органов и их должностных лиц и, в конечном счете, может

привести к невыполнению задач производства по делам об административных правонарушениях. Президент РФ В. В. Путин отметил: «Безусловно, жизнь, развитие страны требуют корректировки, настройки нашей правовой системы и законодательства. Но вместе с тем нужно признать, что наше правовое поле меняется очень быстро, может быть, слишком быстро и порой несистемно, что создает немало угроз в процессе правоприменения»¹.

Так, до настоящего времени не нашли своего правового разрешения проблемные вопросы ре-

¹ Из выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на IX Всероссийском съезде судей 6 декабря 2016 г.

лизации сотрудниками полиции полномочий по направлению на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность.

Медицинское освидетельствование на состояние опьянения¹ как мера обеспечения была введена с принятием КоАП РФ взамен действующего ранее не-медицинского порядка установления факта опьянения водителей транспортных средств.

Установление состояния опьянения как отягчающего обстоятельства, а также квалифицирующего признака ряда статей Особенной части КоАП РФ потребовало корректировки законодательства. В этих целях в 2014 г. КоАП РФ был дополнен ст. 27.12.1, установившей возможность применения данной обеспечительной меры в отношении лиц, совершивших иные административные правонарушения, кроме предусмотренных ч. 1 и 1.1 ст. 27.12 КоАП РФ, т. е. не связанные с управлением транспортным средством соответствующего вида.

Таким образом, КоАП РФ выделяет два вида МО на СО как меры обеспечения производства:

- по делам об административных правонарушениях, связанных с управлением в состоянии опьянения транспортным средством (ст. 27.12 КоАП РФ);
- по делам об иных административных правонарушениях (ст. 27.12.1 КоАП РФ).

Соответственно, различается порядок направления на МО на СО и порядок его проведения.

Так, в отношении лиц, управляющих транспортным средством, действуют правила освидетельствования лица, которое управляет транспортным средством, на состояние алкогольного опьянения.

В отношении иных лиц, совершивших административные правонарушения, применяются правила направления на МО на СО лиц, совершивших административные правонарушения, и порядок его проведения, утвержденный Минздравом России.

Целью МО на СО второго вида является установление наличия или отсутствия состояния опьянения, фактов употребления алкоголя, наркотических средств, психотропных, новых потенциально опасных психоактивных, одурманивающих или иных вызывающих опьянение веществ в установленных законодательством случаях.

Если применение первого вида МО не вызывает особых трудностей в реализации сотрудниками полиции в силу достаточной правовой регламентации и наработанной практики применения, то во втором случае сотрудники полиции сталкиваются со значительными трудностями как правового, так и организационного характера.

Статья 245 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях предусматривала направление на освидетельствование на состояние опьянения лиц, управляющих транспортными средствами, водителей (судоводителей) или иных лиц, в отношении которых

имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения. Вместе с тем законом «О милиции» (п. 19 ст. 11) должностным лицам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, было предоставлено право проведения освидетельствования на состояние опьянения, что существенно облегчало процедуру установления факта опьянения. Указанные полномочия были имплементированы в Федеральный закон «О полиции», п. 14 ст. 13 которого наделяет полицию полномочиями по проведению медицинского освидетельствования 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.

Необходимо отметить, что КоАП РФ предусмотрена такая самостоятельная мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения (п. 5.1 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ), которая применяется только в отношении лиц, управляющих транспортным средством соответствующего вида, в связи с чем правом применения указанной меры обеспечения наделены только сотрудники подразделений ГИБДД.

Данный пробел в правовом регулировании привел к существенным трудностям в применении сотрудниками полиции указанной меры обеспечения производства, прежде всего при пресечении административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность (ст. 20.20, 20.21, 20.22 КоАП РФ).

Судебная практика пошла по пути отказа сотрудникам полиции в рассмотрении материалов по вышеперечисленным статьям КоАП РФ при отсутствии результатов МО на СО, проведенного в установленном порядке.

Так, по данным ведомственной статистики в 2017 г. сотрудниками полиции было составлено 2,1 млн протоколов о направлении на медицинское освидетельствование в порядке ст. 27.12.1 КоАП РФ. При этом 50,1 % граждан отказались от его прохождения.

Пункт 8 Правил направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения лиц, совершивших административное правонарушение, определил в качестве обязательного условия проведения освидетельствования наличие у медицинской организации лицензии на осуществление медицинской деятельности по оказанию соответствующих услуг.

В силу специфики требований, предъявляемых к кандидатам на получение лицензии на осуществление данного вида медицинской деятельности, в настоящее время МО на СО в основном проводится в наркологических диспансерах и крупных медицинских организациях (краевые, областные, районные

¹ Далее – МО на СО.

больницы), имеющих соответствующие лицензии. В связи с этим возникают трудности с проведением медицинского освидетельствования, прежде всего, в сельской и труднодоступной местности.

Так, например, в Республике Карелия функционирует только одна химико-токсикологическая лаборатория, которая дислоцируется в городе Петрозаводске. В этой связи в районах с удаленностью от города до 500 км врачи проводят экспресс-анализ, на основании которого выдают окончательное заключение, которое судом не может быть признано допустимым доказательством, либо выдают заключение о состоянии одурманивания, а не опьянения, что не образует состава правонарушения.

В Кемеровской области сложилась ситуация, когда дорогостоящее химико-токсикологическое исследование для определения наличия алкоголя, наркотических или психотропных веществ в организме человека может быть проведено только в трех лабораториях (городов Кемерово, Новокузнецка и Прокопьевска), с которыми заключают договоры медицинские организации.

Существовавшая ранее система медицинских вытрезвителей позволяла фельдшерам этих учреждений проводить МО на СО, в связи с чем такой проблемы не возникало.

Кроме того, процедура проведения медицинского освидетельствования строго регламентирована нормативными правовыми актами Минздрава России и время ее проведения в среднем занимает более часа, а с учетом наличия очередей наряды полиции проводят в медицинских организациях и, соответственно, отвлекаются от несения службы на маршрутах патрулирования в среднем до 2 и более часов.

Для решения проблем, возникающих у сотрудников полиции при документировании административных правонарушений, требующих проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, необходимы следующие меры:

- увеличение количества медицинских организаций государственной и муниципальной систем здравоохранения, наделенных правом проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения, использование для проведения освидетельствования на состояние опьянения передвижных пунктов (автомобилей) для проведения медицинского освидетельствования на состояние опьянения лиц, которые управляют транспортным средством;

- внесение изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он потребил алкоголь, наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо новые потенциально опасные психоактивные вещества, по аналогии со ст. 6.9.1 КоАП РФ.

Кроме того, в целях устранения внутренних противоречий КоАП РФ, связанных с применением в настоящее время такой меры обеспечения по делу об административном правонарушении, как освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, только в связи с решением вопроса об отстранении от управления транспортным средством соответствующего вида (п. 5 и 5.1 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ) и признанием освидетельствования на состояние алкогольного опьянения самостоятельной мерой обеспечения производства по делу, необходимо п. 5.1 ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ признать утратившим силу и дополнить ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ новым п. 13 «Освидетельствование на состояние алкогольного опьянения». Одновременно с этим предлагается внести изменения в ст. 27.12.1 в части дополнения в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делу – освидетельствование на состояние алкогольного опьянения – по аналогии со ст. 27.12 КоАП РФ.

В рамках продолжающейся реализации поручений Президента РФ об освобождении полиции от несвойственных и избыточных функций требует пересмотра компетенция полиции по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях по ряду составов, не относящихся к основным направлениям деятельности полиции.

Необходимо пересмотреть компетенцию органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях в части исключения из нее составов, посягающих на общественные отношения, не относящихся к основным направлениям деятельности полиции, и по которым полномочиями по рассмотрению дел наделены другие государственные органы, в том числе осуществляющие государственный контроль (надзор) в данной сфере деятельности. Прежде всего, это относится к правонарушениям в сфере предпринимательской деятельности.

Одной из основных форм обеспечения охраны общественного порядка в общественных местах, в том числе на улицах, является комплексное использование сил и средств органов внутренних дел. Значимым структурным элементом комплексных сил являлись наряды подразделений вневедомственной охраны полиции. С переходом их в Росгвардию возникли определенные трудности в организации взаимодействия с другими нарядами полиции, обусловленные недостаточной качественной проработкой закона, внесшего изменения в КоАП РФ в части административно-процессуальной компетенции Росгвардии.

Одной из причин данной проблемы явилось отсутствие в КоАП РФ прямых полномочий сотрудников Росгвардии по доставлению правонарушителей при выполнении задач по охране общественного порядка, в том числе по составам, по которым указанные должностные лица уполномочены составлять протоколы либо рассматривать дела.

Мониторинг результатов взаимодействия территориальных органов МВД с подразделениями

Росгвардии показал, что в большинстве субъектов РФ участились факты отказа сотрудников вневедомственной охраны Росгвардии от доставления задержанных на маршрутах патрулирования правонарушителей в органы внутренних дел и вызова нарядов полиции непосредственно на места совершения правонарушений.

Отсутствие должного взаимодействия в ряде случаев привело к таким негативным последствиям, как снижение количества пресекаемых сотрудниками Росгвардии административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, в том числе предусмотренных ст. 20.1, 20.20 и 20.21 КоАП РФ.

Складывающаяся ситуация не позволяет должным образом реализовать требования Президента РФ по активизации правоохранительной деятельности, повышению уровня контроля за внутренней безопасностью государства и его граждан. Кроме того, у населения формируется ложное представление о бездействии сотрудников полиции в отношении правонарушений в общественных местах.

В соответствии с профильным законом¹ войска национальной гвардии участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности.

В целях выполнения общих полномочий военнослужащие и сотрудники войск национальной гвардии вправе требовать от граждан соблюдения общественного порядка, прекращения противоправных действий, уполномочены пресекать преступления, административные правонарушения и противоправные действия, а также доставлять граждан в служебные помещения органов внутренних дел (полиции) для решения вопроса об их задержании.

Между тем согласно п. 2 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ сотрудники войск национальной гвардии вправе доставлять правонарушителей только лишь при выявлении административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемому ими объекту или вещам либо с посягательством на такой объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону.

Таким образом, возникла правовая неопределенность между законом о войсках национальной гвардии и КоАП РФ, имеющими самостоятельное друг от друга значение и применяемыми на всей территории Российской Федерации, в части полномочий сотрудников войск национальной гвардии по доставлению правонарушителей, что привело к неоднозначному истолкованию норм и произвольному их применению.

В этой связи требуется внесение изменений в КоАП РФ в части уточнения отдельных полномочий должностных лиц войск национальной гвардии по составлению протоколов и применению мер обеспе-

чения производства по делам об административных правонарушениях.

Административное расследование – одна из новелл КоАП РФ и важный процессуальный инструмент решения задач производства по делам об административных правонарушениях по отдельным категориям дел.

КоАП РФ не содержит определения административного расследования. Вместе с тем его правовая сущность выражена в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5², который определил административное расследование как комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение, фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление всех обстоятельств административных правонарушений. Административное расследование должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности. Конституционный Суд РФ в своем определении от 5 ноября 2015 г. № 2482-О³ указал, что наряду с проведением экспертизы административное расследование может осуществляться уполномоченными на его проведение органами (должностными лицами) путем осмотра места совершения административного правонарушения, изъятия вещей и документов, истребования сведений, установления потерпевших и свидетелей и получения их показаний, а также посредством применения иных мер, предусмотренных КоАП РФ.

Институт административного расследования был введен в целях осуществления экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат, если необходимость в таких действиях возникала после выявления административных правонарушений в области антимонопольного законодательства, законодательства о рекламе, валютного законодательства, законодательства о защите прав потребителей, в области налогов и сборов, таможенного дела, охраны окружающей среды, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, пожарной безопасности, дорожного движения и на транспорте.

В настоящее время перечень областей законодательства, предусмотренный ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, расширился.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (с изм. и доп.) // СПС «Гарант».

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 2015 г. № 2482-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Салехардского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа о проверке конституционности части 2 статьи 29.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // СПС «Гарант».

¹ См.: Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27. Ст. 4159.

В июле 2016 г. были внесены существенные изменения, в соответствии с которыми ч. 1 ст. 28.7 после слов «действия, требующие значительных временных затрат» была дополнена словами «а также в случаях совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1, 7.27 настоящего Кодекса».

Правовая конструкция данной нормы внесла существенные изменения в институт административного расследования, фактически разделив его на два вида:

1) альтернативное, характеризующееся возможностью уполномоченного должностного лица принять решение о проведении административного расследования при выявлении правонарушений в областях законодательства, предусмотренных ч. 1 ст. 28.7 КоАП РФ, и наличии необходимости осуществления экспертизы или иных процессуальных действий, требующих значительных временных затрат;

2) безальтернативное, характеризующееся обязательностью проведения административного расследования в случае совершения административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1, 7.27 КоАП РФ, независимо от необходимости проведения указанных выше действий. При этом ссылки на ч. 2 ст. 28.7 КоАП РФ в обоснование наличия у должностного лица права принимать решение о необходимости проведения административного расследования представляются необоснованными, т. к. указанная норма лишь определяет вид процессуального документа, которым должно оформляться решение о проведении административного расследования.

Именно практическое применение положений ст. 28.7 КоАП РФ в редакции Федерального закона № 326-ФЗ создало наибольшие трудности в административно-юрисдикционной деятельности сотрудников полиции.

Одной из особенностей административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 и 7.27 КоАП РФ, является отсутствие на момент поступления сообщения о правонарушении информации о лице, его совершившем.

При этом возникает неопределенность в вопросе правомерности вынесения определения о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования в отношении неустановленного лица.

Данная неопределенность основывается, в частности, на положениях ч. 3 ст. 28.7, обязывающей при вынесении определения о возбуждении дела и проведении административного расследования разъяснить физическому лицу или законному представителю юридического лица, в отношении которых оно вынесено, их права и обязанности.

Вместе с тем КоАП РФ не требует указывать в определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования сведения о предполагаемом виновнике правонарушения, т. е. дело возбуждается по факту совершения административного правонару-

шения. Указанный подход подтверждается практикой административного расследования по делам о нарушениях ПДД, совершенных в условиях неочевидности (например, по ст. 12.24, 12.27 КоАП РФ).

В соответствии с ч. 6 ст. 28.7 КоАП РФ по окончании административного расследования составляется протокол об административном правонарушении либо выносится постановление о прекращении дела.

Составление протокола об административном правонарушении и прекращение производства по делу в связи с отсутствием состава административного правонарушения допускается только в отношении конкретного лица. Следовательно, в ходе административного расследования необходимо установить личность правонарушителя.

В связи с этим важное значение имеет срок проведения административного расследования.

По общему правилу, срок проведения административного расследования сотрудниками полиции не может превышать один месяц с момента возбуждения дела. В исключительных случаях указанный срок по письменному ходатайству должностного лица, в производстве которого находится дело, может быть продлен решением руководителя органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, или его заместителя – на срок не более одного месяца (ч. 5 ст. 28.7 КоАП РФ).

В КоАП РФ отсутствуют нормы, позволяющие приостановить производство по делу об административном правонарушении в связи с неустановлением лица, его совершившего, как это предусмотрено уголовно-процессуальным законодательством.

Законодательством также не предусмотрено проведение оперативно-разыскных мероприятий при производстве по делу об административном правонарушении, в связи с чем возможности должностных лиц органов внутренних дел для установления лица, совершившего правонарушение, ограничены мерами, предусмотренными КоАП РФ.

В данной ситуации отдельные территориальные органы МВД России решили идти «по пути наименьшего сопротивления», то есть дожидаться окончания сроков, отведенных на проведение административного расследования, а затем истечения срока давности привлечения к административной ответственности (разумеется, при условии незаинтересованности потерпевшего и надзирающего прокурора).

Необходимо отметить, что этот путь не согласуется с задачами законодательства об административных правонарушениях, закрепленными в КоАП РФ.

Другие руководители, а также ученые предлагают увеличить срок проведения административного расследования по делам о побоях. Следует отметить, что увеличение срока административного расследования не является панацеей. Без создания четкого процессуального механизма установления лица, совершившего административное правонарушение, и его закрепления в КоАП РФ увеличение срока рассле-

дования может привести к элементарной волоките и нарушению прав граждан.

В то же время в ряде регионов Российской Федерации прокуратура и суды, исходя из приоритетов защиты и восстановления нарушенных прав граждан, «закрывают глаза» на несоблюдение органами внутренних дел сроков проведения административного расследования, особенно по ст. 6.1.1 КоАП РФ, что также не вписывается в понятие правового государства.

Решение проблемы видится в разумном увеличении срока проведения административного расследования по указанным составам с одновременным определением в КоАП РФ понятия административного расследования и действий, его составляющих.

В целях обеспечения реализации принципа неотвратимости административной ответственности за совершенное административное правонарушение представляется целесообразным пересмотреть подход к назначению административного наказания за неуплату административного штрафа в установленный законом срок (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ). Для этого

необходимо из санкции указанной нормы исключить наказание в виде административного штрафа.

Кроме того, представляется целесообразным внести изменения в КоАП РФ в части возможности рассмотрения дела об административном правонарушении, предусматривающем в качестве одного из наказаний административный арест, в отсутствие правонарушителя при наличии ряда условий:

- лицо не явилось либо не было доставлено в судебное заседание, при этом надлежащим образом было извещено о месте и времени его проведения;

- санкция статьи (части статьи) КоАП РФ, на основании которой возбуждено дело об административном правонарушении, предусматривает помимо административного ареста возможность назначения иного вида административного наказания;

- фактические обстоятельства дела не исключают возможности назначения административного наказания, не связанного с содержанием нарушителя в условиях изоляции от общества.