

УДК 342.943

О ПРОБЛЕМАХ ПРИМЕНЕНИЯ ДОСТАВЛЕНИЯ
В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

А. Ю. Соколов

Саратовская государственная академия права

Поступила в редакцию 20 июля 2011г.

Аннотация: рассматривается правовая природа доставления как самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Исследуются особенности его применения. На основе анализа законодательства в данной сфере предлагаются возможные пути совершенствования правового регулирования.

Ключевые слова: доставление, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, производство по делам об административных правонарушениях.

Abstract: in this article the author considers the legal character of the delivering of offender as a autonomous provisions procedure measure of misdemeanor cases. Also different features of its application are examined. On the basis of given analysis the author suggests different ways of improvement of the legal regulation.

Key words: delivering of offender, provisions procedure measures of misdemeanor cases, Code of RF of misdemeanor cases under the rules of Administrative law, provisions procedure of misdemeanor cases under the rules of Administrative law.

2011. № 2

Одной из форм административного ограничения права граждан на свободу передвижения, закрепленного ст. 27 Конституции Российской Федерации¹, выступает доставление. Вместе с тем, несмотря на то, что в науке административного права проблемам правового регулирования данной меры уже уделялось достаточное внимание, отдельные вопросы применения доставления подлежат дальнейшему совершенствованию.

310

На основании ст. 27.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)², доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Из определения, данного КоАП РФ, явствует, что доставление может быть применено только в отношении физического лица, однако круг данных лиц не детализирован. Представляется, что наряду с лицом, в от-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.

² Там же. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

© Соколов А. Ю., 2011

ношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, доставление применяется также к законному представителю юридического лица, в чьих действиях обнаружен состав административного правонарушения³.

Законодателем не дается перечень обстоятельств, препятствующих составлению протокола на месте совершения правонарушения.

Следует согласиться с мнением ученых, рассматривающих в качестве таковых любые объективные причины: невозможность на месте установить личность делинквента (отсутствие у нарушителя документов, удостоверяющих его личность); поведение нарушителя препятствует составлению протокола на месте; необходимость проведения дополнительной проверки по выяснению обстоятельств правонарушения⁴; отсутствие у лица постоянного места жительства; необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно⁵.

В соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, полномочиями по применению доставления обладает целый ряд органов административной юрисдикции и их должностных лиц.

Заслуживает внимания предложение В. А. Тюрина о необходимости расширения субъектного состава правоприменителей данной меры и предоставления соответствующих полномочий негосударственным формированиям, к числу которых относятся народные дружинники, общественные инспектора охраны природы, работники частных охранных и сыскных структур⁶.

Действительно, на практике нередки случаи, когда сотрудники организаций, осуществляющих частную охранную деятельность, а также частные детективы, в рамках предоставленных ст. 3 Закона РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁷ прав, выявляют и пресекают административные правонарушения. Однако действующим законодательством не регламентирован порядок их взаимодействия с соответствующими органами административной юрисдикции. Возложение на частных охранников и детективов дополнительных полномочий по доставлению лиц, в чьих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, в органы внутренних дел, устранило бы правовой пробел в данной сфере.

³ Данные положения закреплены, например, в ст. 619 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-III // Ведомости Парламента Республики Казахстан. 2001. № 5/6. Ст. 24.

⁴ См.: Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник. М., 2002. С. 29.

⁵ См.: Гапонов О. Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 70.

⁶ См.: Тюрин В. А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 99.

⁷ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 17. Ст. 888.

Осуществление доставления обеспечивается применением психического воздействия, заключающегося в устном указании следовать к месту проведения процессуальных действий. В случае отказа доставляемого лица двигаться в нужном направлении или оказания сопротивления данная мера процессуального обеспечения должна быть реализована посредством применения физического воздействия. При этом в КоАП РФ не урегулирован вопрос о возможности применения физической силы и специальных средств в отношении доставляемого лица при оказании им сопротивления. Данный пробел в административно-деликтном законодательстве должен быть устранен путем внесения в ст. 27.2 КоАП РФ изменений, предоставляющих полномочия по применению физической силы и специальных средств всем должностным лицам органов исполнительной власти, компетентным применять доставление в случае оказания им сопротивления.

КоАП РФ также не определяет конкретных сроков производства доставления. Из ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ следует, что доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

Исследованию данного вопроса посвящены труды многих ученых. Так, по мнению Г. Т. Агеенковой⁸ и В. А. Тюрина⁹, необходимо засчитывать срок доставления в срок административного задержания. В научной литературе в целях эффективной защиты прав и интересов личности и устранения умышленного «затягивания» доставления предлагается установить предельный срок его применения в пределах одного часа¹⁰.

Указанные точки зрения представляются небесспорными.

Срок доставления обусловлен его специфической целью – необходимостью составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте совершения правонарушения в служебном помещении органа административной юрисдикции. Таким образом, срок применения доставления складывается из времени принудительного препровождения доставляемого лица в служебное помещение компетентного органа.

Временной промежуток может быть различным в зависимости от конкретных обстоятельств. По делам об административных правонарушениях различных категорий срок доставления будет варьироваться исходя из удаленности до служебного помещения. Например, более длительные сроки будут при доставлении лиц по делам об административных правонарушениях, совершенных во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

⁸ Агеенкова Г. Т. Меры административного пресечения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 14.

⁹ Тюрин В. А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. 2002. № 7. С. 26.

¹⁰ См., например: Хвастунов К. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 7.

Следовательно, во многих случаях, зависящих от конкретных обстоятельств дела, предельный часовой срок будет явно недостаточен для осуществления доставления.

В связи с этим следует согласиться с точкой зрения А. И. Каплунова, что такой подход законодателя к определению сроков доставления «является оптимальным, в равной степени учитывающим интересы лица, совершившего административное правонарушение, и лица, осуществляющего производство по данному делу»¹¹.

Учитывая вышеизложенное, правом определять возможно короткий срок осуществления доставления должен обладать компетентный орган административной юрисдикции.

Не урегулированы в КоАП РФ и срок нахождения доставленного лица в служебном помещении органа административной юрисдикции.

Ошибочным представляется мнение О. Н. Гапонова, полагающего, что срок доставления «слагается из времени принудительного препровождения субъекта в помещение органа внутренних дел, времени, необходимого для установления личности правонарушителя и выполнения определенных процессуальных действий»¹².

Анализ положений ст. 27.2 КоАП РФ позволяет определить окончание доставления с момента препровождения лица в служебное помещение органа административной юрисдикции. Однако ни одним нормативным актом не определены сроки пребывания доставленного лица в служебном помещении в целях составления протокола об административном правонарушении, если административное задержание не производится. В этом случае срок административного задержания начинается с момента доставления. Тем не менее, административное задержание, в соответствии с ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ, применяется не по любому делу об административном правонарушении, а лишь в исключительных случаях.

В соответствии с п. 47 Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденного приказом МВД РФ от 26 февраля 2002 г. № 174 дсп «О мерах по совершенствованию деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации»¹³, разбирательство с лицом, доставленным за совершение административного правонарушения, производится, как правило, незамедлительно. В случае, если в дежурную часть доставлено несколько лиц, совершивших административные правонарушения, и приступить к разбирательству незамедлительно не представляется возможным, оно проводится в порядке очередности доставления.

¹¹ Каплунов А. И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел : (системно-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 409.

¹² Гапонов О. Н. Указ. соч. С. 61.

¹³ URL: <http://www.duralex.org/prikaz-174dsp-nastavlenie> (дата обращения: 01.08.2010).

Отсутствие законодательно закрепленного срока содержания доставленных лиц в служебном помещении обуславливает фактическую бесконтрольность должностных лиц, полномочных составлять протоколы об административных правонарушениях. Поэтому в научной литературе предлагается ограничить продолжительность срока нахождения доставленного лица в служебном помещении одним часом¹⁴. В качестве основания такой позиции приводятся положения ст. 238 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях¹⁵, закреплявшей предельный часовой срок нахождения в штабе добровольной народной дружины доставленного лица.

Продолжительность пребывания лица в служебном помещении также зависит от объема совершаемых с ним процессуальных действий.

В соответствии с разделом IV приказа МВД РФ от 1 апреля 2009 г. № 248 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав милиции в дежурной части органа внутренних дел Российской Федерации после доставления граждан»¹⁶ (далее – Приказ) к обязанностям оперативного дежурного после доставления граждан в дежурные части по основаниям, предусмотренным КоАП РФ, относятся:

1) проверка наличия сведений о доставленном лице по картотеке (базе данных) лиц, привлеченных к ответственности за административные правонарушения, а также иным информационным ресурсам по месту жительства доставленного лица, обращая при этом особое внимание на сведения оперативно-справочных, розыскных и экспертно-криминалистических учетов (п. 18.5 Приказа);

2) проверка по централизованному учету правонарушений, совершенных на территории Российской Федерации иностранными гражданами или лицами без гражданства, а также в отношении их (АИС «Криминал-И») ГИАЦ МВД России, если доставленное лицо является иностранным гражданином или лицом без гражданства (п. 18.6 Приказа);

3) выяснение иных данных, устанавливающих наличие или отсутствие состава административного правонарушения, и иных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела (п. 18.7 Приказа);

4) производство в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с последующим составлением протокола либо внесением соответствующей записи в протокол о доставлении или в протокол об административном задержании и т.д.

Наряду с протоколом об административном правонарушении, в соответствии со ст. 27.2 КоАП РФ, предусматривается возможность состав-

¹⁴ См.: *Тюрин В. А.* Указ. соч. С. 27 ; *Помогалова Ю. В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 152 ; *Гапонов О. Н.* Указ. соч. С. 64.

¹⁵ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

¹⁶ Рос. газ. 2009. 17 июля.

ления отдельного протокола о доставлении лица, в отношении которого ведется производство по делу. Кроме того, анализ ст. 28.2 КоАП РФ показывает, что протоколы об административном правонарушении должны быть составлены в отношении каждого из лиц, в отношении которых ведется производство по делу за каждое совершенное правонарушение, что также увеличивает временной промежуток.

Представляется, что оптимальный срок пребывания доставленного лица в служебном помещении, исходя из возможной необходимости проведения значительного объема действий, в том числе процессуального характера, должен составить три часа.

Саратовская государственная академия права

Соколов А. Ю., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и муниципального права

E-mail: AYSokolov@mail.ru

Тел.: (845-2) 29-90-33

Saratov State Academy of Law

Sokolov A. Y., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: AYSokolov@mail.ru

Tel.: (845-2) 29-90-33