

УДК 342.92.

## НОВЕЛЛЫ И ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО АРЕСТА (НА ПРИМЕРЕ АНАЛИЗА СТАТЕЙ 5.35, 6.8, 6.9 КОАП РФ)

С. Н. Махина

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 18 марта 2014 г.

**Аннотация:** *исследуются актуальные вопросы нормативной основы и правоприменительной практики административного ареста, рассматриваются аспекты целесообразности применения этой меры административного наказания в установленных КоАП РФ случаях.*

**Ключевые слова:** *административные наказания, административная ответственность, административный арест, нормативное регулирование.*

**Abstract:** *this article explores current issues of a regulatory framework and practice of administrative arrest to consider aspects of the appropriateness of this administrative penalties in cases established by the Code of the Russian Federation about administrative offences.*

**Key words:** *administrative penalties, administrative responsibility, administrative arrest, legal regulation.*

Государственное принуждение в любом из его проявлений всегда направлено на ограничение или лишение граждан определенных прав и свобод, которые провозглашаются и гарантируются Конституцией Российской Федерации и российским законодательством. Данное положение, безусловно, объективно, поскольку именно в этом состоит смысл и содержание государственного принуждения как базового метода государственно-управленческого воздействия. Кроме того, очевиден и тот факт, что наибольшие ограничения прав, свобод и законных интересов граждан сопровождают процесс реализации административно-наказательных мер принудительного управления.

В соответствии со ст. 3.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> административное наказание является установленной государством мерой ответственности за совершение административного правонарушения и применяется в целях предупреждения совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами. Административное наказание не может иметь своей целью унижение человеческого достоинства физического лица, совершившего административное правонарушение, или причинение ему физических страданий, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица.

---

<sup>1</sup> См.: Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ с изм. и доп. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.02.2014).

В связи с данными нормативными установлениями становится очевидным, что эффективность административной ответственности, которая выражается в наиболее полной реализации целей административного наказания, может быть достигнута лишь при условии неукоснительного соблюдения прав человека и гражданина в процессе привлечения к административной ответственности. Здесь же следует отметить, что необходимость обеспечения прав человека в процессе реализации административно-правовых санкций должна оставаться приоритетной на всех его стадиях, т.е. с момента возбуждения дела об административном правонарушении и до окончания исполнения постановления о назначении административного наказания. Думается, что именно эти цели преследовал законодатель, формируя более развернутую нормативную базу, регулиующую вопросы реализации самой строгой меры административного наказания – административного ареста<sup>2</sup>.

Однако в юридической литературе высказывается мнение о нелогичности и необоснованности применения административного ареста в качестве меры административного наказания. Так, А. В. Кирин справедливо обосновывает необходимость исключения административного ареста из системы административных наказательных мер. Он указывает, что административный арест, традиционно граничащий с мерами уголовной ответственности, по своему негативному воздействию на человеческую психику, а также причиняемым моральным и физическим страданиям развивает тенденцию «криминализации» административной ответственности<sup>3</sup>. Причем это происходит на фоне растущей с каждым годом степени ужесточения других видов административных наказаний.

Мы разделяем приведенную точку зрения и считаем целесообразным отказать от административного ареста и его замену иными санкциями, которые:

- во-первых, более качественно отражают смысл административной ответственности, ее специфику;

- во-вторых, позволяют реально декриминализовать наказательное воздействие государства;

- в-третьих, позволяют более эффективно распределять материальные, финансовые и организационные ресурсы, поскольку не связаны (в отличие от административного ареста) с затратами государственного бюджета (такими как штраф, обязательные работы).

Кроме того, объем возможностей реализации административного ареста несколько противоречиво согласуется с положением п. 2 ст. 3.9 КоАП РФ, определяющим, что административный арест устанавливается и назначается лишь в *исключительных случаях* за *отдельные* виды административных правонарушений. То есть данное положение предположительно можно истолковать так, что в специфических, причем немногочисленных (!), случаях никакие другие санкции, кроме ареста, не могут достичь целей административного наказания. Однако анализ норм КоАП РФ показыва-

---

<sup>2</sup> О порядке отбывания административного ареста : федер. закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 17. Ст. 2034.

<sup>3</sup> См.: Кирин А. В. Противоречия концептуально-правового статуса ареста как административного наказания // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 32–33.

ет, что таких исключительных случаев много, и никакие иные санкции не могут быть применены как альтернатива административному аресту.

Попробуем в этом разобраться и проанализируем составы, которые имеют санкцию в виде административного ареста.

1. **Статья 5.35.** *Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних* в п. 2 предусматривает наложение административного штрафа в размере от двух до трех тысяч рублей, а за повторность (п. 3) – наложение административного штрафа в размере от четырех до пяти тысяч рублей или *административный арест* на срок до пяти суток. Несмотря на то что применение данной статьи разъяснено Методическими рекомендациями<sup>4</sup>, вопросы о том, при каких условиях должен реализовываться арест и какие цели в данном случае должно достигать применение административного ареста, остались не решенными. На наш взгляд, очень трудно выявить логическую и рациональную составляющую – поскольку арест в данном случае применяется к родителям или иным законным представителям несовершеннолетних, то возникает сразу множество вопросов:

– к кому применять арест, если родителей или представителей двое: к одному из них (возникает вопрос, к которому из них?) или сразу к обоим;

– как в этот период будут существовать несовершеннолетние, если у лиц (близких родственников), общению которых с несовершеннолетними препятствовало и т.п., нет возможности обеспечить проживание несовершеннолетних с ними на период административного ареста родителей или представителей;

– ребенок на период ареста родителей или законных представителей может находиться в специальном детском учреждении, возникает вопрос, кто в данном случае наказывается;

2014. № 2

– отрыв несовершеннолетнего от родителей или представителей, т.е. тех людей, с которыми он привык жить, может нанести ребенку психологическую травму, физический дискомфорт, поэтому опять же требуется серьезно поразмыслить о том, кто будет претерпевать негативные последствия арестного наказания – только ли лица, к которым оно применено или еще и несовершеннолетний?

118

Это лишь некоторые вопросы. Тем не менее они заставляют задуматься о целесообразности реализации такой санкции, как административный арест в данном случае. Кроме того, «исключительность» как критерий, указанный КоАП РФ, тоже весьма сомнительно подходит к рассматриваемому составу, поскольку и правоприменительная, и судебная практика (причем не только российская, но и зарубежная) «знают» множество случаев:

лишения родителями или законными представителями несовершеннолетних права на общение с родителями или близкими родственниками; намеренного сокрытия места нахождения детей;

<sup>4</sup> Методические рекомендации о порядке применения частей 2 и 3 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : утв. ФССП РФ 29 сентября 2011 г. № 04-15 // Бюллетень Федеральной службы судебных приставов. 2011. № 11.

неисполнения судебного решения о порядке осуществления родительских прав;

иных видов воспрепятствования осуществлению родителями прав на воспитание, образование детей и на защиту их прав и интересов и др.<sup>5</sup>

Однако все эти сложности, как справедливо отмечают специалисты в области семейного права, должны решаться не столько карательными нормами, сколько усовершенствованием механизма разрешения споров между родителями, законными представителями, близкими родственниками в отношении несовершеннолетних. Например, Л. Ю. Михеева отмечает, что любое предложение о «криминализации» поведения родителей должно рассматриваться **лишь после того, как в семейном и гражданском процессуальном законодательстве будет наведен порядок с судебными процедурами** решения семейных споров. Такие процедуры должны применяться во всех без исключения случаях раздельного проживания родителя и ребенка<sup>6</sup>.

Представляется, что КоАП РФ при применении административного ареста должен руководствоваться принципом приоритета интересов несовершеннолетнего. Поэтому к родителям и законным представителям, даже в случаях нарушения ими установленных правил, должны применяться лишь такие формы наказания, которые не могут ухудшить положение связанных с ними несовершеннолетних лиц. В противном случае получается искажение правозащитной функции наказания, так как приоритет отдается интересам родителя или близких родственников, проживающих отдельно от ребенка, и чьи права и интересы нарушены, но не интересам самого ребенка. Такой перекося в правовом регулировании представляется недопустимым.

**2. Статья 6.8. Незаконный оборот наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов и незаконные приобретение, хранение, перевозка растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества** также предусматривает применение административного ареста:

- применительно к гражданам Российской Федерации как альтернативу административному штрафу;
- применительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства – вместе с административным штрафом или административным выдворением за пределы Российской Федерации.

Говорить о том, что незаконный оборот наркотических средств и веществ в современный период может рассматриваться как нечто исключительное, невозможно. Еще более сложно представить, что удерживание лица до

---

<sup>5</sup> См., например: *Нечаева А. М.* Семейное право : актуальные проблемы теории и практики. М., 2007.

<sup>6</sup> См.: *Михеева Л. Ю.* О реформах семейного законодательства : законотворчество и здравый смысл // Семейное право на рубеже XX–XXI веков : к 20-летию Конвенции ООН о правах ребенка : материалы Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред. О. Н. Низамиева. М., 2011.

15 суток в специальном месте (камерах специальных приемников)<sup>7</sup> может способствовать осознанию и перевоспитанию лиц, осуществляющих (вовлеченных) в незаконный оборот обозначенных средств. Представляется, что помимо материальной «невыгодности» для государства и налогоплательщиков арест в данном случае не способствует и достижению целей административного наказания.

К. М. Кожевников приводит интересные данные – в период месячника в Нижегородской области в 2013 г. было возбуждено 1680 дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.8, 6.9, 12.8, 14.1, 14.15, 19.3, 20.21 КоАП РФ, по которым подвергнуто административному аресту 908 лиц, что в 3 раза больше среднемесячного значения прошлого года<sup>8</sup>. И далее он отмечает два принципиально важных момента:

– категория граждан, привлекаемых к административной ответственности за правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, отличается финансовой нестабильностью, в связи с этим в большинстве случаев административные штрафы не уплачиваются;

– применение административного ареста к наркоправонарушителям обеспечивает реализацию принципа неотвратимости административной ответственности и одновременно позволяет вырвать наркозависимых из обычно окружающей их антисоциальной обстановки, предупредить совершение новых преступлений и правонарушений, заставляет задуматься о проблеме, в том числе о нежелании постоянно подвергаться административному принуждению.

Что касается штрафных санкций, то нестабильность их исполнения, несомненно, высока. Однако действенность наказания «рублем» неопровержима. Полагаем целесообразным увеличить верхний предел установленного штрафа, особенно для иностранных граждан, поскольку для них «потеря» пяти тысяч рублей (ст. 6.8 КоАП РФ) часто не является ощутимой.

В случае же неуплаты административного штрафа представляется более правильным применять к нарушителям обязательные работы, так как такая санкция, с одной стороны, может реально способствовать целям перевоспитания, а с другой – будет «сберегать» материальные ресурсы государства. Более того, можно со значительной долей уверенности утверждать, что в случаях повторности новые объемы обязательных работ будут хорошими стимулами для прекращения данных незаконных деяний. То есть важной целью административной ответственности в данном случае видится создание таких условий для нарушителя, при которых он будет вынужден «оторваться» от незаконной деятельности на длительный (более 15 суток) срок, это в полной мере может обеспечить 200 часов обязательных работ (даже по четыре часа в день – это не менее 50 дней) и сделать потребление наркотиков крайне неудобным в обществе. Именно такой подход, а не 15-суточное ограничение свободы (с питанием и отдыхом) будет способствовать формированию более устойчивого

<sup>7</sup> Об утверждении Положения о порядке отбывания административного ареста : постановление Правительства РФ от 2 октября 2002 г. № 726 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 40. Ст. 3937.

<sup>8</sup> См.: Кожевников К. М. Борьба с наркотиками : взаимодействие институтов гражданского общества и органов власти // Законность. 2013. № 8. С. 8–12.

нежелания постоянно подвергаться административному принуждению в результате противоправного поведения, обозначенного ст. 6.8 КоАП РФ.

Еще одна (причем более эффективная) альтернатива административному аресту видится в прямо противоположном воздействии – установлении дополнительной возможности освобождения от административной ответственности. Считаем, что из-за высокой степени вовлекаемости лиц в незаконный оборот наркотических средств, равно как и в процесс личного потребления, необходимо начать активную работу по разработке механизмов освобождения от административной ответственности не только в связи с решением лица добровольно сдать приобретенные без цели сбыта наркотические средства, психотропные вещества, их аналоги или растения либо их части, содержащие наркотические средства или психотропные вещества, но и в связи с решением добровольно пройти курс медицинского лечения. Считаем важным дополнить такой возможностью примечание к ст. 6.8 КоАП РФ (по аналогии с примечанием к ст. 6.9. КоАП РФ) и в каждом случае предлагать доставленному зависимому наркопотребителю освобождение от наказания в случае добровольного лечения<sup>9</sup>, которое должно подтверждаться заключением соответствующих лечебных учреждений.

Что касается иностранных граждан и лиц без гражданства, то процесс применения к ним административного ареста становится достаточно сложной процедурой, напоминающей процедуры привлечения к ответственности уголовной (например, приглашение переводчика, перевод всех материалов дела, в том числе заключений экспертов и специалистов, и др.).

Кроме того, Глобальная комиссия по наркотической политике, в состав которой в том числе входят бывшие и действующие высокопоставленные представители ООН, в июне 2011 г. рекомендовала странам экспериментировать с правовым регулированием некоторых видов наркотиков, допустимых к возможной легализации, в целях борьбы с наркотрафиком<sup>10</sup>. В результате определенные виды и объемы легких наркотических веществ получили свою легализацию во многих странах мира, например таких, как Австралия, Аргентина, Бельгия, Великобритания, Германия, Канада, Мексика, Нидерланды, США, Чехия, Швейцария, Люксембург, Испания, Португалия, Ямайка. Следовательно, очевидное несовпадение правовых систем по данному вопросу в определенных случаях ставит иностранных граждан перед выбором: либо нести ответственность по российскому законодательству за деяние, которое в своей стране не рассматривается как правонарушение, либо перед пересечением территории Российской Федерации заняться изучением постановления Правительства РФ № 681<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Некоторые аспекты данного предложения уже затрагивались специалистами (см., например: *Зайцев С. П.* Консолидация усилий ответственных за реализацию государственной антинаркотической политики структур и населения // *Законность.* 2013. № 8. С. 3–7).

<sup>10</sup> См.: Страны, в которых легализованы наркотики. Справка РИА Новости. URL: <http://ria.ru/spravka/20110603/383694171.html#ixzz2vZU8LEJZ>

<sup>11</sup> Об утверждении перечня наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, подлежащих контролю в Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 681 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.12.2013).

Бесспорно, если иностранное лицо пребывает на территории другого государства, оно должно нести ответственность по внутринациональным нормам этого государства. Но применительно к рассматриваемому составу считаем вполне достаточным применение таких санкций, как административный штраф или административный штраф и административное выдворение в сочетании.

**3. Статья 6.9.** *Потребление наркотических средств или (психотропных веществ без назначения врача* также предусматривает различные санкции для граждан Российской Федерации (административный штраф или административный арест на срок до 15 суток) и для иностранных граждан и лиц без гражданства (административный штраф с административным выдворением за пределы Российской Федерации либо административный арест на срок до 15 суток с административным выдворением за пределы Российской Федерации).

Говорить об уникальности и исключительности этого деяния также не представляется возможным. К сожалению, в последнее время оно носит массовый характер, что является одной из важнейших причин рассогласованности норм КоАП РФ о принципах и применении административного ареста. В связи с этим интересно привести мнение правоведов-специалистов в области уголовной ответственности. Так, обобщая точки зрения многих ученых, Д. А. Газизов отмечает, что, без всякого сомнения, общественно опасны факты употребления наркотических средств без назначения врача (ответственность предусмотрена ст. 6.9, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ), поскольку они угрожают жизни и здоровью населения. Однако широкая распространенность этих явлений препятствует их криминализации, поскольку в противном случае привлекать к уголовной ответственности, к сожалению, пришлось бы большинство населения<sup>12</sup>. Профессор Н. Ф. Кузнецова обосновывает, что «если то или иное менее тяжкое преступление имеет относительно массовый характер, было бы необоснованным социально-криминологически объявлять его уголовно наказуемым. Для пресечения таких правонарушений вполне достаточно предписаний и запретов других отраслей права – административного»<sup>13</sup>. Развивая эту мысль, отметим, что и в праве административном массовый характер деяния делает невозможным применение тех мер административного наказания, которые должны применяться лишь в исключительных случаях.

В подтверждение массового характера данного вида правонарушений приведем данные статистики (таблица)<sup>14</sup>.

Поскольку рассматриваемый состав лежит в той же плоскости, что и состав, указанный в ст. 6.8 КоАП РФ, то и аргументация против применения в данном случае наказания в виде административного ареста будет

---

<sup>12</sup> См.: Газизов Д. А. Понятие административного правонарушения в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс. 2012. № 9. С. 11–16.

<sup>13</sup> См., например: Кузнецова Н. Ф. Избранные труды / предисл. В. Н. Кудрявцева. СПб., 2003. С. 428.

<sup>14</sup> См. подробнее: Федоров А. В. Наркокриминология как одно из направлений криминологии // Наркоконтроль. 2013. № 1. С. 4–27.

*Привлечение к административной ответственности  
за правонарушения, связанные с наркотиками,  
в Российской Федерации в 2008–2011 гг.*

Год	Всего рассмотрено дел о правонарушениях по числу лиц	Всего лиц, подвергнутых наказанию
По ст. 6.9 КоАП РФ		
2008	96 851	90 205
2009	97 714	90 752
2010	97 506	91 129
2011	101 451	94 312

во многом созвучна. Однако здесь важно обозначить критерий разграничения правонарушителей, который в определенных случаях делает применение административного ареста вообще антигуманной, противоречащей принципам юридической ответственности в правовом государстве мерой принудительного воздействия. Данный критерий – наркотическая зависимость правонарушителя. Очевидно, что те нарушители, которые страдают наркотической зависимостью просто не в состоянии отбыть административный арест в силу физиологических и психологических личностных деформаций. Кроме того, наркозависимые нарушители могут и не выразить *добровольного* желания обратиться за медицинской помощью в целях освобождения от наказания.

Что же касается иностранных граждан или лиц без гражданства, не проживающих постоянно на территории Российской Федерации, то обоснование неприменения к ним административного ареста приводится в анализе ст. 6.8 КоАП РФ.

Таким образом, всё сказанное выше представляется серьезным поводом для пересмотра вопроса о видах административных наказаний за правонарушение, предусмотренное ст. 6.9 КоАП РФ, и отказа от применения в данном случае административного ареста.

*Воронежский государственный университет*

*Махина С. Н., доктор юридических наук, профессор кафедры административного и муниципального права*

*E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru*

*Тел.: 8 (473) 291-03-05*

*Voronezh State University*

*Makhina S. N., Doctor of Legal Sciences, Professor of the Administrative and Municipal Law Department*

*E-mail: svetlana\_mahina@mail.ru*

*Tel.: 8 (473) 291-03-05*