МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Белгородский юридический институт

**Меры административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях**

**Учебное пособие**

**Белгород - 2004**

Печатается по решению

редакционно-издательского совета

БелЮИ МВД России

Подготовленное учебное пособие представляет собой материал, раскрывающий сущность и специфические средства административно-правового принуждения, а также определяющий совокупность процессуальных мер, применяемых в производстве по делам об административных правонарушениях в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

© ООНИ и РИД БелЮИ

МВД России, 2004.

Содержание

Глава I. правовая природа мер административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях

1. Общая характеристика мер

2. Виды, основания и цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

3. Место рассматриваемых мер в системе мер административного принуждения и их роль в административной практике

Глава II. Особенности применения сотрудниками милиции мер процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков

1. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков

2. Характеристика отдельных мер процессуального обеспеченияв производстве по делам об административных правонарушениях

3. Тактика доставления лиц, совершивших административные правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков

Заключение

Предисловие

В процессе охраны правопорядка сотрудники органов внутренних дел широко используют меры административного воздействия, которые применяются в целях предупреждения, выявления и пресечения правонарушений, а также обеспечения привлечения виновных к ответственности. От их правильного, тактически грамотного применения во многом зависит успешное решение задач по охране общественного порядка, имущества граждан, укреплению законности, обеспечению прав и законных интересов граждан.

Среди мер административного воздействия, применяемых органами внутренних дел, особую группу составляют административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов и некоторые иные меры, направленные на выявление и пресечение административных правонарушений, установление личности нарушителя и иных обстоятельств дела, составление протокола о правонарушении, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения вынесенного по нему постановления, т.е. на обеспечение производства по делам об административных правонарушениях.

Все эти меры широко используются в охране правопорядка. Так, около 80% лиц, совершивших административные правонарушения в сфере охраны общественного порядка, подвергаются административному задержанию и досмотру. Важную роль играют эти меры в борьбе с нарушениями антиалкогольного законодательства, мелким хулиганством, составляющими значительную долю административных правонарушений. Большой объем практики их применения обусловливает необходимость строгого соблюдения законности при их производстве.

Вместе с тем в использовании органами внутренних дел данных мер есть ряд нерешенных вопросов и трудностей, которые касаются прежде всего правильного, единообразного применения норм законодательства об административных правонарушениях, уяснения содержания мер, особенностей тактики их производства в различных ситуациях и т.п. Изучение правоприменительной практики органов внутренних дел выявило сравнительно невысокий уровень знаний положений законодательства, регламентирующего основания и порядок применения рассматриваемых мер представителями различных служб. Так, только 70% опрошенных работников дежурных частей дали правильные ответы на такого рода вопросы. У участковых уполномоченных милиции этот показатель составил 59%, у милиционеров ППС-31%. Это обусловлено прежде всего новизной целого ряда норм данного законодательства, некоторой нечеткостью отдельных его положений, в частности, об основаниях применения, условиях и порядке производства мер воздействия, а также отсутствием соответствующих методических разработок и научно обоснованных рекомендаций по применению процессуальных мер воздействия[[1]](#footnote-1).

Меры административного воздействия постоянно являются предметом научных исследований (труды Д.Н. Бахраха, И.И. Веремеенко, М.И. Еропкина, И.А. Галагана, Е.В. Додина, Л.Л. Попова, В.Д. Резвых, М.Я. Саввина, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина и других ученых). Однако их разработанность пока не достигла достаточной полноты и всесторонности. Исследования сосредоточились в основном на мерах наказания, на предупредительной и пресекательной функциях этих мер. В то же время, такая важная функция, как обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, была лишь отмечена в общих чертах отдельными учеными (Л.Л. Попов, В.Р. Кисин). Кроме того, существующие в научной литературе исследования по проблемам административного воздействия базируются в основном на ранее действовавшем законодательстве.

Поэтому настоятельной необходимостью является разработка научно обоснованных рекомендаций по применению положений нового законодательства, в том числе касающихся использования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

При подготовке пособия проанализированы положения Кодекса РФ об административных правонарушениях, результаты опроса практических работников, а также практика применения органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Уделено внимание разъяснению тех норм законодательства, реализация которых вызывает наибольшие трудности.

## Глава I. Правовая природа мер административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях

## 1. Общая характеристика мер

**Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях** представляют собой специфические средства административно-правового принуждения, применяемые в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Таким образом, они направлены на решение задач производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных в ст.24.1 Кодекса. К их числу относятся: своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений. Производство по делам об административных правонарушениях начинается и ведется с целью всестороннего выяснения всех обстоятельств правонарушения, установления личности виновного, смягчающих и отягчающих ответственность обстоятельств и вынесения законного и обоснованного решения по делу, т.е. обеспечивает привлечение виновного к административной ответственности.

Существенная особенность производства по делам об административных правонарушениях состоит в том, что оно представляет собой специфическую, обособленную, самостоятельную, четко урегулированную законом и направленную на реализацию административной ответственности административно-процессуальную деятельность органов внутренних дел (и других правоохранительных органов). Такая деятельность осуществляется органами внутренних дел в ходе выполнения повседневных правоохранительных функций, наряду с реализацией надзорных и иных полномочий. Например, патрульно-постовой наряд милиции при несении службы по охране общественного порядка выполняет надзорные функции. Обнаружив правонарушение, он принимает меры к его пресечению (требует прекратить нарушение, устанавливает личность нарушителя, а если этими действиями не удается пресечь нарушение или если личность нарушителя на месте установить невозможно, то доставляет его в дежурную часть горрайоргана внутренних дел или отделения милиции) [[2]](#footnote-2). Устанавливая личность нарушителей, потерпевших, свидетелей (при наличии таковых), применяя доставление, патрульно-постовой наряд тем самым уже осуществляет действия, направленные на привлечение виновных к административной ответственности, т.е. частично решает задачи производства по делам об административных правонарушениях. Таким образом, если производство по делам об административных правонарушениях начинается с момента составления протокола о данном нарушении, то деятельность по его обеспечению осуществляется непосредственно с момента выявления правонарушения. Она тесно связана с выполнением административно-надзорных и иных правоохранительных функций.

В производстве по делам об административных правонарушениях участвуют различные службы органов внутренних дел, в частности, патрульно-постовая, участковых уполномоченных милиции, ГИБДД. ОБЭП и другие. Их должностные лица выполняют различные функции и имеют неодинаковые полномочия.

Одни осуществляют данное производство в полном объеме, т.е. рассматривают и разрешают дела, назначают административные наказания - это начальники горрайлинорганов, их заместители, начальники отделений милиции, начальники подразделений дорожно-патрульной службы, а также некоторые иные должностные лица органов внутренних дел.

Другие участвуют лишь в отдельных стадиях данного производства, их процессуальное положение имеет некоторые особенности. Они, в отличие от перечисленных, неправомочны рассматривать дела и назначать административные наказания. К их числу относятся: рядовой и начальствующий состав строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции, работники медвытрезвителей и иные. Вместе с тем все названные участники производства по делам об административных правонарушениях наделены полномочиями по применению тех или иных мер обеспечения данного производства, которые являются важнейшим правовым средством, обеспечивающим решение его задач.

## 2. Виды, основания и цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении:

1) доставление;

2) административное задержание;

3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;

4) изъятие вещей и документов;

5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида;

6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения;

7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации;

8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей;

9) привод.

**Основания применения мер.** Согласно положениям общей теории права основания применения мер государственного принуждения заключают в себе фактическую и юридическую стороны. Фактическим основанием применения той или иной меры является реальное наступление предусмотренных соответствующим законом обстоятельств, например, нарушение установленных запретов и т.п. Правовым (юридическим) основанием является наличие законодательной нормы, непосредственно предусматривающей возможность (допустимость) применения меры воздействия в связи с совершением данного конкретного деяния[[3]](#footnote-3).

В соответствии с этим основаниями применения административно-обеспечительных мер являются, во-первых, совершение административного правонарушения (проступка), а в ряде случаев - наличие данных, свидетельствующих о возможном совершении конкретным лицом такого деяния (т.е. предположение о правонарушении). Во-вторых, наличие нормы закона, прямо предусматривающей возможность применения этих мер в связи с совершением данного конкретного правонарушения. Из этого следует, что, принимая решение о применении той или иной меры административного воздействия, сотрудник милиции должен прежде всего установить факт совершения данным лицом противоправного деяния или наличие данных, позволяющих предполагать это, определить его характер - является ли оно административным проступком, преступлением или деянием иного рода. Далее, правоприменитель должен выяснить, имеется ли норма закона, которая прямо предусматривает применение мер воздействия в связи с совершением данного правонарушения.

**Цели применения** рассматриваемых мер закреплены непосредственно в Законе. К ним относятся: пресечение административных правонарушений, составление протоколов, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дел, обеспечение исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях. При применении той или иной меры может реализовываться как вся совокупность целей, так и отдельные из них.

Помимо оснований и целей в Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотрен еще ряд **дополнительных условий**, которые также должны соблюдаться при производстве рассматриваемых мер. Так, их применение в целях пресечения административных правонарушений допустимо лишь в тех случаях**, когда исчерпаны другие меры воздействия**, а в целях составления протокола об административном правонарушении - только **при невозможности составления его на месте,** если составление протокола является обязательным.

Таким образом, при решении вопроса о возможности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях необходимо учитывать установленные законом основания, цели и условия применения данных мер. Только наличие всех предусмотренных законом обстоятельств позволяет решить этот вопрос положительно.

## 3. Место рассматриваемых мер в системе мер административного принуждения и их роль в административной практике

Меры административного принуждения, взятые в единстве и взаимосвязях друг с другом, образуют целостную систему, состоящую из нескольких обособленных групп (видов). Административно-правовой наукой в начале 1960-х годов была разработана классификация этих мер, в основу которой был положен способ охраны общественного порядка. В соответствии с этим выделялись три группы: административно-предупредительные, меры административного пресечения и административные взыскания. Такая классификация была поддержана многими учеными-административистами.

Развитие правоприменительной практики и совершенствование административного законодательства не могли не отразиться на характере и содержании мер административного воздействия, что, в свою очередь, вызвало видоизменение их системы. Некоторые меры выходят за рамки упомянутой трехчленной классификации, приобретая закрепленные в законе обеспечительные свойства.

В рамках настоящей работы можно лишь в общих чертах наметить подход к классификации мер административного воздействия, положив в ее основу такие их признаки, как социальное назначение и функциональные особенности.

Социальное назначение выражает общую социально-правовую направленность этих мер. Оно обусловлено своеобразием административно-правовой охраны общественного порядка, которая включает в себя деятельность, направленную, во-первых, на борьбу с конкретными административными правонарушениями и, во-вторых, на защиту данной сферы общественных отношений от любых посягательств[[4]](#footnote-4), независимо от их отраслевого характера, т.е. как административных, так и уголовных.

Второй из названных признаков выражается в специфических особенностях содержания данных мер, предопределяемых выполняемыми ими функциями и той ролью, которую они играют в решении конкретных задач правоохранительной деятельности. К ним относятся предупреждение правонарушений, их пресечение, установление всех обстоятельств дела, привлечение виновных к ответственности и другие.

Соединение двух рассмотренных признаков позволяет выделить четыре группы мер: административно-предупредительные меры, административно-пресекающего характера, меры административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

К первой группе относятся: официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения, изъятие огнестрельного оружия у лиц, систематически нарушающих общественный порядок, злоупотребляющих спиртными напитками, психически больных, таможенный досмотр, досмотр ручной клади и багажа, а также личный досмотр пассажиров в аэропортах и некоторые иные. Их общей целью является предупреждение различного рода деяний, опасных для жизни и здоровья людей, для интересов общества в целом. Они не связаны с совершением конкретных правонарушений.

Ко второй группе относятся: требование прекратить противоправное поведение, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия и т.д. Их целью является прекращение любых посягательств на установленный правопорядок независимо от характера деяния, которое может быть и преступлением и административным проступком или только содержащим признаки общественно опасного деяния, но не влекущим юридической ответственности (например, если лицо, совершившее его, не достигло 16-летнего возраста).

В третью группу входят закрепленные в Кодексе административные наказания. Их общим целевым назначением является реализация административной ответственности в связи с совершением конкретного административного правонарушения.

Главная цель четвертой группы мер - обеспечение производства по делам об административных правонарушениях, т.е. создание необходимых условий для пресечения данных правонарушений, установление виновных лиц, всех обстоятельств дела, рассмотрения дела и исполнения постановления по делу.

Меры, входящие в каждый из рассмотренных видов, обладают своеобразием и отличаются от мер другого вида по многим параметрам, включая основания и условия применения, порядок их производства и т.п. Необходимо отметить, что отдельные меры могут относиться к различным группам. Так административное задержание может применяться как в качестве меры пресечения, так и в качестве меры административно-процессуального обеспечения.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как самостоятельный вид мер административного воздействия имеют одну важную особенность. Выполняя обеспечительную функцию, каждая из них направлена, кроме того, на реализацию еще некоторых, в рамках этой общей, специальных функций. Например, выявление и пресечение совершаемых административных правонарушений (изъятие предметов мелкого хищения), обеспечение исполнения назначенных наказаний (изъятие водительских удостоверений при совершении нарушений Правил дорожного движения, за которые может быть назначено наказание в виде лишения права управления транспортным средством) и т.д.

Отмеченная многофункциональность административно-обеспечительных мер предопределяет универсальный характер этих мер, возможность широкого их использования в правоохранительной деятельности. Так, досмотр и изъятие на контрольно-пропускных пунктах позволяет пресекать до 75% мелких хищений чужого имущества, выявляемых на объектах, охраняемых вневедомственной охраной. Досмотр и изъятие играют немаловажную роль в борьбе с преступлениями. В частности, в предупреждении преступлений, совершаемых с использованием незарегистрированного огнестрельного оружия. Доля таких преступлений составляет в отдельных регионах 60-70% от общего числа преступлений с применением огнестрельного оружия. В процессе обеспечения правил приобретения, хранения и регистрации огнестрельного оружия осуществляется выявление и изъятие незарегистрированного оружия. Их доля составляет около 60% от общего количества изымаемого ежегодно.

И все же главную роль рассматриваемые меры играют в деле борьбы с административными правонарушениями, в привлечении виновных к административной ответственности. С помощью этих мер обеспечивается составление протоколов о правонарушениях, установление личности нарушителя, иных обстоятельств дела, а также исполнение назначенных наказаний. Так, с помощью доставления и административного задержания обеспечивается установление личности нарушителя, его места жительства, работы и иные данные. Досмотр и изъятие позволяют выявить правонарушение, определить его характер (который может зависеть от размера похищенного). Изъятие документов, например, водительского удостоверения в связи с совершением нарушения Правил дорожного движения, за которые установлено наказание в виде лишения права управления транспортным средством, позволяет обеспечить исполнение данного наказания. Проведенное исследование показало, что именно эта важная функция данных мер не воспринята пока практикой должным образом. Многие практические работники отмечают прежде всего пресекательный или предупредительный характер этих мер и недостаточно активно используют их обеспечительные свойства, ценность которых значительно возрастает в связи с повышением роли административной практики и ее большим, постоянно растущим удельным весом в осуществлении охраны правопорядка.

## Глава II. Особенности применения сотрудниками милиции мер процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков

## 1. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков

Сейчас и в обозримом будущем принуждение необходимо для охраны правопорядка, собственности, прав и интересов граждан и организаций, создания нормальных условий для деятельности аппарата публичной власти. Это хотя и не главный, но важный и необходимый метод воздействия в административном процессе в целом и в производстве по делам об административных правонарушениях в частности. Д.Н. Бахрах предполагает существование в обществе различных видов принуждения. По объекту воздействия различаются психическое, материальное, организационное и физическое воздействие. Последнее может быть направлено на личность, ее имущество. Примерами организационного воздействия являются увольнение, исключение, лишение прав, ликвидация организаций. Деление это в значительной степени условно, так как нередко эти способы влияния на граждан и организации сочетаются.

Принудительные меры могут применяться как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам права.

По юридическому критерию очень важно отличать легальное (правовое) и нелегальное, не основанное на законе принуждение (насилие). Видами нелегального являются агрессия других государств, завоевания, внешнее насилие. Внутристраны источниками насилия могут быть преступность, охлократия (власть толпы, самосуд), бандократия (власть полулегальных формирований, например, мафии). Источником насилия внутри страны нередко являются злоупотребления ее властных структур, некомпетентность, халатность должностных лиц, то есть административный произвол. Из умозаключений Д.Н. Бахраха можно сделать вывод, что юридическая наука изучает правовое принуждение, которое возникает в результате спора между сторонами, то есть в административном процессе.

Д.Н. Бахрах полагает, что административный процесс стоит в одном ряду с такими юридическими процессами, как уголовный, гражданский, законодательный, бюджетный.

Как юридический процесс это вид управленческой (исполнительной) деятельности, которому присущи следующие особенности. Административный процесс:

а) представляет собой разновидность властной деятельности субъектов исполнительной власти. Таковыми являются и судьи (когда они рассматривают дела об административных проступках);

б) направлен на решение определенных управленческих дел, достижение юридических результатов;

в) урегулирован нормами административного права.

Конкретизируя содержание решаемых исполнительной властью дел, учитывая субъектов деятельности, каждую из трех названных разновидностей административного процесса можно разбить на более мелкие части - производства. Производство по делам об административных правонарушениях, будучи составной частью административного процесса, отличается от других административных производств главным образом содержанием решаемых дел, о чем прямо говорится в его названии.

Производство по делам об административных правонарушенияхв сфере незаконного оборота наркотиков представляет собой урегулированную административно-процессуальными нормами деятельность уполномоченных органов и их должностных лиц, связанную с разрешением индивидуальных дел в сфере незаконного оборота наркотиков.

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает составы административных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотиков, анализируя которые, можно выделить виды производств по делам об административных правонарушенияхв сфере незаконного оборота наркотиков:

1. По содержанию стадий:

ускоренное,

полное.

Ускоренное производство по делам об административных правонарушенияхв сфере незаконного оборота наркотиков - это упорядоченное производство, связанное с вынесением постановления по делу об административном правонарушении в случае отказа в возбуждении уголовного дела, либо в случае прекращения уголовного дела при малозначительности, если есть признаки административного правонарушения.

Стадии возбуждения производства и расследования в данном случае отсутствуют, так как уже производилось дознание, установлены правонарушители и собраны необходимые доказательства.

Ускоренное производство, в свою очередь, можно разделить на неочевидное и явное. В первом случае возбужденное уголовное дело прекращается за отсутствием состава преступления по результатам производства отдельных процессуальных действий "экспертиза наркотических средств". Явное ускоренное производство предполагает вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, если в совершенном деянии очевидные признаки административного правонарушения.

Полное производство по делам об административных правонарушенияхв сфере незаконного оборота наркотиков предполагает наличие всех стадий. Возбуждается данное производство при наличии признаков административного правонарушения.

Необходимо отметить большую распространенность ускоренного производства, так как процессуально проще переквалифицировать деяние из уголовно-наказуемого в разряд административных дел, нежели производить дополнительное уголовное расследование.

2. По особенностям производства:

отдельные процессуальные институты употребления наркотиков, им соответствуют статьи:

Ст.6.9. - Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача;

Ст. 20.20. - Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах;

Ст. 20.21. - Появление в общественных местах в состоянии опьянения;

Ст. 20.22. - Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах,

отдельные процессуальные институты распространения наркотиков:

Ст.6.8. - Незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов;

Ст.10.4. - Непринятие мер по обеспечению режима охраны посевов, мест хранения и переработки растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, и конопли;

Ст.10.5. - Непринятие мер по уничтожению дикорастущих растений, включенных в Перечень наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров, подлежащих контролю в РФ, и дикорастущей конопли;

отдельные процессуальные институты информационной пропаганды наркотиков.

Ст.6.13. - Пропаганда наркотических средств, психотропных веществ или их прекурсоров.

## 2. Характеристика отдельных мер процессуального обеспеченияв производстве по делам об административных правонарушениях

Производство по указанным категориям дел предполагает применение большого перечня принудительных мер. К ним относят административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, административные наказания и меры административно-процессуального обеспечения.

В целях обеспечения производства по делам об административных правонарушенияхв сфере незаконного оборота наркотиков комплексно могут применяться такие меры процессуального обеспечения как *доставление*, *административное задержание, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, изъятие вещей, личный досмотр и досмотр вещей, производство экспертизы и другие.*

В соответствии со статьей 27.2. под доставлением понимается 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.

**По действующему законодательству общим основанием доставления нарушителя служит наличие объективных данных о факте совершения административного проступка** (при наличии норм права, прямо предусматривающих возможность применения данной меры в связи с конкретным правонарушением и обоснованного предположения о его совершении именно тем лицом, в отношении которого эта мера будет производиться).

**Дополнительные основания доставления нарушителей**, как и общее основание производства этой меры - установление факта правонарушения, влекущего возможность применения административного воздействия в отношении конкретного лица, вытекают из гипотез административно-правовых и являются обязательными обстоятельствами, подлежащими учету правоприменителями при определении правомерности и обоснованности своих действий в различных ситуациях.

К этим обстоятельствам относятся:

1. Невозможность установления личности на месте нарушения, что по смыслу закона в основном связано с отсутствием у правонарушителя документов, удостоверяющих личность, или свидетелей, которые могут сообщить необходимые данные о нем.

При наличии оснований для составления протокола уполномоченные должностные лица должны принять меры к установлению личности виновного (проверить документы, а при их отсутствии убедиться иным способом в правильности названных нарушителем данных) и оформлению материалов.

2. Невозможность составить протокол на месте нарушения (ввиду, например, возникшей потребности в установлении вида и количества наркотического вещества) в случаях, когда составление протокола является обязательным. Это основание может учитываться как самостоятельно, так и в совокупности с отсутствием возможности установления личности нарушителя.

3. Отказ нарушителя подчиниться законным требованиям или распоряжениям представителей государственных органов о прекращении административного проступка. Здесь следует иметь в виду, что его доставление возможно лишь тогда, когда исчерпаны все другие меры для пресечения правонарушения.

Рассматриваемое основание в связи с его повышенной общественной опасностью применяется самостоятельно, особенно при совершении правонарушений, предусмотренных:

Ст.6.9. - Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача;

Ст. 20.20. - Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах;

Ст.6.8. - Незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов.

Сроки доставления в законе с достаточной точностью не определены. Общая норма гласит, что доставление производится в возможно короткий срок, длительность которого может зависеть от различных обстоятельств: характеристики района (городская и сельская местность); расположения установленных законом мест доставления; технической оснащенности органов, правомочных осуществлять доставление; времени суток; соотношения сил представителей компетентных органов и нарушителей на месте нарушения и т.д. Как показывает изучение практики, этот срок может быть довольно продолжительным, однако во всех случаях сотрудники органов внутренних дел применительно к особенностям местных условий обязаны стремиться произвести доставления в максимально сжатые сроки.

## 3. Тактика доставления лиц, совершивших административные правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков

Поскольку при доставлении лиц, совершивших административные правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков, сотрудникам органов внутренних дел предоставлено право самостоятельного принятия решения о применении этого вида меры принуждения, то его производство требует оперативной оценки складывающейся ситуации. Ошибки при выборе наиболее целесообразных в каждом конкретном случае решений нередко бывают вызваны слабой юридической подготовкой ряда сотрудников и их недостаточной тактической грамотностью.

Доставлению свойственны конкретные тактические приемы его осуществления, связанные в основном с разбирательством на месте нарушения, проверкой документов нарушителя, обеспечением безопасности работников милиции и окружающих при его доставлении, использованием транспортных средств.

Так, например, приступая к действиям по разбирательству с правонарушителем, сотрудник милиции должен в вежливой форме представиться, кратко и ясно объяснить нарушителю, в чем заключается совершенный им проступок, объяснить свое решение о составлении протокола, доставлении в ОВД. Эти разъяснения должны быть сделаны со ссылкой на соответствующие нормативные акты, понятны не только задерживаемому, но и окружающим. Нарушителю следует предоставить возможность дать объяснения по поводу его действий, избегая длительных полемических разговоров, а также рассуждений на темы, не имеющие отношения к совершенному им нарушению. При этом недопустим высокомерный тон, несправедливые упреки и нравоучения, реплики, выражающие неуважение к собеседнику, угрозы и т.п. Обращаться к нарушителю необходимо на "Вы", "товарищ", "гражданин".

В ситуациях, когда нарушитель возбужден или вспыльчиво реагирует на замечания, необходимо дать ему время успокоиться, подчеркивая свою доброжелательность и внимательное отношение к аргументам его возражений (оправданий).

Если обстановка не благоприятствует доставлению, нужно прежде всего использовать все возможности для привлечения на свою сторону граждан, принять необходимые меры для установления личности нарушителя и иных сведений (места работы, жительства, учебы и т.п.), с помощью которых доставление можно осуществить в более удобное время. Не следует производить разбирательство с нарушителем непосредственно в толпе или при большом стечении граждан. Целесообразнее под каким-либо предлогом отвести его в малолюдное место и там объявить о необходимости следовать к месту разбирательства. Сотрудникам милиции следует выявлять на месте правонарушения потерпевших и очевидцев, пользоваться их помощью при выяснении обстоятельств дела и составлении протокола о правонарушении.

Доставлению нарушителя в большинстве случаев предшествует предложение предъявить документы, удостоверяющие личность. Сотрудники милиции, приняв решение о проверке документов, должны действовать с настойчивостью и решительностью, исключая в то же время элементы придирчивости и грубости. В ходе проверки не следует ослаблять внимание, упускать из виду поведение проверяемого. Проверку желательно производить в некотором отдалении от посторонних граждан.

Перед доставлением нарушителя необходимо убедиться в отсутствии у него предметов, которые могут быть использованы для нападения на сотрудников милиции, причинения себе или другим гражданам телесных повреждений. Если на месте правонарушения имеются понятые и есть возможность препроводить нарушителя в отдельное помещение, исключающее доступ посторонних лиц, правонарушитель немедленно подвергается личному досмотру. Результаты досмотра оформляются протоколом, в необходимых случаях проводится изъятие обнаруженных вещей и документов.

При отсутствии такой возможности работники милиции должны принять иные меры предосторожности исключив сопротивление доставляемого и тому подобные негативные явления. В первую очередь следует предложить нарушителю предъявить содержимое его карманов, при необходимости самому на ощупь проверить их, а также области пояса, рукавов и складки одежды нарушителя (произвести наружный осмотр) с целью обнаружения и изъятия оружия и специально приспособленных или могущих быть использованными для нападения предметов. Это требование приобретает особо важное значение, если доставление проводится одним сотрудником ОВД, который должен быть предельно внимательным при осуществлении своих действий.

В случае обнаружения оружия, наркотических веществ и других предметов, указывающих на возможную причастность доставляемого к совершению преступления, сотрудники милиции обязаны руководствоваться положениями уголовно-процессуального законодательства в части соблюдения порядка задержания лица, подозреваемого в совершении преступления, обеспечения доказательственного значения обнаруженных предметов.

Выбирая пути пешего следования, сотрудникам милиции при доставлении правонарушителя следует избегать многолюдных общественных мест, чтобы затруднить возможность скрыться, попытку знакомых, родственников или иных лиц освободить доставляемого. Перед началом движения нарушителя необходимо предупредить об административной (уголовной) ответственности за злостное неповиновение законным распоряжениям сотрудника милиции или оказание ему сопротивления при исполнении служебных обязанностей.

Лица, производящие доставление нарушителя, должны принимать необходимые меры, исключающие причинение вреда его здоровью, обеспечивающие сохранность имеющихся при нем вещей, личных документов и ценностей. Во время доставления следует вести постоянное наблюдение за состоянием и поведением доставляемых. При появлении у кого-либо из них резкого ухудшения состояния здоровья к месту нахождения вызывается скорая медицинская помощь либо больной передается в ближайшее лечебное учреждение органов здравоохранения, о чем незамедлительно ставится в известность оперативный дежурный горрайлиноргана внутренних дел.

Доставление нарушителей общественного порядка зачастую связано с использованием транспортных средств. Лучше всего применять для этих целей специально оборудованные закрытые автомобили или автобусы. В легковой автомашине можно перевозить одного задержанного, поместив его на заднем сидении между двумя сотрудниками.

Особенности доставления некоторых категорий правонарушителей. На практике значительные трудности вызывает доставление лиц, находящихся в состоянии алкогольного или наркотического опьянения. Это связано в первую очередь с тем, что степень опьянения определяется работниками милиции визуально, при отсутствии четких, законодательно определенных критериев отграничения состояний алкогольного и наркотического опьянения.

При обнаружении лиц в состоянии алкогольного или наркотического опьянения, находящихся в бессознательном состоянии или имеющих явные признаки телесных повреждений, запрещено их доставление в дежурную часть и в медицинский вытрезвитель. В этом случае необходимо вызвать на место обнаружения скорую медицинскую помощь, доложить о случившемся оперативному дежурному органа внутренних дел и действовать по его указанию.

Осуществляя задержание или доставление наркоманов, необходимо достаточно осторожно подходить к вопросам применения силы в процессе осуществления указанных мер процессуального обеспечения. Возможность применения приемов самбо, наручников, иных специальных средств по смыслу законодательства возможна в исключительных случаях при оказании ими неповиновения или сопротивления.

Административное задержание предусмотрено ст.27.3. КоАП РФ как "кратковременное ограничение свободы физического лица". В связи с этим необходимо установить срок административного задержания с момента фактического пресечения противоправного деяния, когда нарушитель ограничивается в некоторых правах (свобода передвижения). По своей сути задержание остро затрагивает честь и достоинство гражданина, оказывает сильное психическое воздействие. Это обусловливает необходимость четкого нормативного регулирования оснований и порядка производства задержания. Но правового акта, который бы устанавливал все возможные основания, сроки, исчерпывающий перечень органов и должностных лиц, которым предоставлено право производить задержание, и основные правила применения этой меры, к сожалению, нет. Позитивным шагом в этой связи является издание министром внутренних дел приказа №803 от 21 августа 2002 г. В приложении №2 устанавливается перечень должностных лиц органов внутренних дел РФ и военнослужащих внутренних войск МВД России, уполномоченных осуществлять административное задержание. По смыслу данного приказа и с учетом положений ст.23.3, 28.3. КоАП РФ осуществлять административное задержание лиц совершивших правонарушения в сфере незаконного оборота наркотиков могут сотрудники органов внутренних дел. Однако речь ведется о милицейских чинах, которые в силу должностного положения фактически не могут осуществлять административное задержание (начальники управлений, отделов, отделений внутренних дел, начальники дежурных смен и т.д.). Указанные должностные лица вправе составлять протокол об административном задержании граждан, а право производить задержание необходимо предоставить милиционерам ППС, сотрудникам ГБР и другим сотрудникам, непосредственно выявляющим факты незаконного оборота наркотиков. Особая роль отводиться деятельности участковых уполномоченных милиции. Они вправе осуществлять административное задержание при выявлении любых административных правонарушений лишь в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы по данным правонарушениям.

Таким образом, в соответствии с целями применения мер процессуального обеспечения в качестве самостоятельных мер обеспечения производства необходимо выделить составление протокола об административном правонарушении, составление протокола об административном задержании и собственно задержание и соответственно разграничить перечень должностных лиц, осуществляющих административное задержание и составляющих протоколы.

На практике существует потребность в дальнейшей конкретизации специфических особенностей административного задержания, позволяющих отграничить эту меру от задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений.

Здесь следует иметь в виду, что уголовно-процессуальное и административное задержание имеют некоторые сходные черты, связанные прежде всего с ограничением личной свободы задержанных лиц, претерпеванием ими известных лишений, сопряженных с содержанием в специальных помещениях органов внутренних дел. Оба вида мер принудительного воздействия осуществляются в отношении правонарушителей независимо от их воли и желания, должны облекаться в процессуальную форму (протокол задержания), который является основанием для водворения подозреваемых и правонарушителей соответственно в изолятор временного содержания или комнату для административно задержанных. Правом на производство задержания обладает ограниченный круг должностных лиц органов внутренних дел (милиции).

Вместе с тем вопросы уголовно-процессуального задержания (в отличие от задержания в административном порядке) регламентируются не административным, а уголовно-процессуальным законодательством. Как следственное действие оно может производиться лишь после возбуждения уголовного дела, причем задержанию подлежат только лица, подозреваемые в совершении преступлений, за которые может быть назначено наказание в виде лишения свободы.

Важной мерой процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков является их изъятие.

Во многих законах и иных правовых актах говорится о такой мере принуждения, как изъятие. К сожалению, легального определения этого понятия нет. Представляется, что под изъятием наркотических средств следует понимать принудительное отчуждение (отобрание) компетентными должностными лицами у лица, у которого наркотические средства находятся в незаконном владении или распоряжении.

Наркотические вещества должны изыматься и у невменяемых, и у лиц, не достигших 16-летнего возраста, то есть и у неделиктоспособных, а также в случаях прекращения дела в связи с истечением срока давности, амнистии, смерти виновного.

Необходимо установить круг лиц, уполномоченных осуществлять изъятие наркотических средств и процессуально определить структуру и содержание протокола изъятия наркотических средств. В протоколе должны указываться сведения о виде, количестве наркотических средств, а также способах их обнаружения и фиксации. Составляться протокол должен на основании заключения эксперта -ст.26.4.

Во всех случаях выявления и привлечения к ответственности лиц, допускающих немедицинское потребление наркотических средств, в соответствии с положениями ст.44 Федерального закона "О наркотических средствах и психотропных веществах" и ст.27.12. КоАП РФ проводиться медицинское освидетельствование. Кодекс предполагает, но ничего не говорит об освидетельствовании на состояние наркотического опьянения, в связи с этим в Кодекс необходимо внести дополнения, касающиеся оснований, порядка, сроков освидетельствования на состояние наркотического опьянения, определить круг субъектов, его осуществляющих и установить перечень лечебных учреждений вплоть до ответственных за проведение освидетельствование на состояние наркотического опьянения врачей. При этом на уровне субъектов Российской Федерации решить вопрос о расширении сети лечебных учреждений, где может проводиться освидетельствования на состояние наркотического опьянения.

Таким образом, меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота наркотиков нуждаются в изменениях и дополнениях, необходимых для устранения пробелов федерального законодательства и законодательства субъектов федерации.

## Заключение

Предлагаемые в данной работе рекомендации по использованию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлены в первую очередь на более полную и четкую реализацию положений вновь принятого законодательства об административных правонарушениях. Вместе с тем проведенное изучение практики применения данных мер позволило выявить факторы, способствующие нарушениям законности, снижающие действенность административно-обеспечительных мер, и наметить пути совершенствования деятельности органов внутренних дел в этой области.

Одним из таких путей является ориентация всех служб на более внимательный подход к решению задач борьбы с административными правонарушениями. Опрос лиц руководящего состава горрайорганов внутренних дел показал, что административная практика рассматривается ими как второстепенное дело, ее значение расценивается гораздо ниже, чем борьба с отдельными преступлениями и преступностью в целом. Однако в юридической литературе отмечено огромное профилактическое значение мер административного воздействия для борьбы с преступностью. Следует также учитывать и то обстоятельство, что по объему правоприменительной практики административно-правовая деятельность значительно превосходит уголовно-процессуальную. Так, среди всех доставляемых в дежурную часть горрайоргана внутренних дел более 70% составляют лица, совершившие административные правонарушения. В отдельных регионах соотношение количества выявленных преступлений и административных правонарушений составляет примерно один к тридцати. Кроме того, борьба с преступлениями в той части, которая касается их предупреждения, выявления и пресечения, первоначально ведется в ряде случаев в рамках административной деятельности с использованием административно-правовых средств (административный надзор, доставление, досмотр, изъятие и некоторые иные). Отсюда активизация борьбы с административными правонарушениями, включая повышение действенности административно-обеспечительных мер, может оказать, при определенных условиях, положительное влияние на профилактику преступлений в целом.

Важным средством совершенствования практики применения административно обеспечительных мер является улучшение правовой и профессиональной подготовки сотрудников милиции, непосредственно использующих эти меры.

Одним из главных направлений совершенствования практики применения данных мер следует считать дальнейшее развитие законодательного и ведомственного нормативного регулирования деятельности органов внутренних дел в этой сфере. Необходима подготовка законодательного акта, всестороннее регулирующего весь комплекс отношений, возникающих в связи с применением мер административно-процессуального обеспечения. В этом акте могли бы быть конкретизированы основания применения этих мер с учетом того, что они применяются не только в целях обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и в целях предупреждения правонарушений, а также пресечения разного рода антиобщественных действий. Данный акт должен включать принципиальные положения, касающиеся порядка применения этих мер, полномочий должностных лиц, а также гарантий прав граждан, подвергнутых этим мерам. Его принятие могло бы существенно укрепить правовую основу, способствовать повышению действенности названных мер в борьбе с правонарушениями, укреплению законности.

Нуждается в совершенствовании и ведомственное нормативное регулирование. В связи с этим представляется необходимым, во-первых, привести ведомственные нормы в соответствие с действующим законодательством и, во-вторых, осуществить консолидацию всех ведомственных норм, регулирующих деятельность отдельных служб и подразделений органов внутренних дел, в части, касающейся регламентации применения рассматриваемых мер.

1. Следует отметить, что 60% опрошенных работников горрайорганов внутренних дел высказались за необходимость подготовки таких рекомендаций. [↑](#footnote-ref-1)
2. Здесь намечена лишь общая схема действий патрульного. В реальной жизни характер и последовательность его действий зависят от конкретной обстановки: поведения нарушителей, их количества и других обстоятельств. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. - М., 1981. С. 101. [↑](#footnote-ref-3)
4. Данный вывод вытекает из анализа законодательства, регулирующего деятельность милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью. См. также: Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. - М., 1965 С. 23-24, 119; Кожевников С.Н. Предупредительные и пресекательные меры по советскому праву //Вопросы реализации норм административного права. Науч. тр. Свердл. юр. ин-та. Вып. 47. - Свердловск, 1975. С39-45. [↑](#footnote-ref-4)