

Научная статья
УДК 342.92
<https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-110-115>

**Сравнительно-правой анализ осуществления доставления
сотрудниками полиции как меры административного принуждения
по КоАП Российской Федерации и республики Казахстан**

Майорова Светлана Анатольевна

Нижегородская академия МВД России, Нижний Новгород, Россия, plavalaguna@inbox.ru

Аннотация. Сотрудники полиции находятся на переднем плане государственно-властной деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на территории оперативно-служебной деятельности. Достаточно часто сотрудники ОВД (полиции) вынуждены применять такую меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как доставление физического лица в орган внутренних дел. В данном исследовании предпринята попытка рассмотрения отдельных проблемных вопросов осуществления доставления сотрудниками полиции.

Ключевые слова: доставление, мера обеспечения, сотрудник полиции, орган внутренних дел, КоАП, нормативный акт

Для цитирования: Майорова С. А. Сравнительно-правой анализ осуществления доставления сотрудниками полиции как меры административного принуждения по КоАП Российской Федерации и республики Казахстан // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2022. № 2 (58). С. 110—115. <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-110-115>.

Original article

**Comparative legal analysis of the delivery by police officers
as a measure of administrative coercion under the Administrative code
of Russian Federation and Kazakhstan**

Svetlana A. Mayorova

Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Nizhny Novgorod, Russian Federation, plavalaguna@inbox.ru

Abstract. Police officers are in the foreground of state-governmental activities to protect public order and ensure public safety in the territory of operational and official activities. Quite often, the police Department (police) officers are forced to apply such a measure to ensure the proceedings in cases of administrative offenses as the delivery of an individual to the internal affairs body. In this study, an attempt is made to consider certain problematic issues of delivery by police officers.

Keywords: delivery, security measure, police officer, internal affairs body, Administrative Code, regulatory act

For citation: Mayorova S. A. Comparative legal analysis of the delivery by police officers as a measure of administrative coercion under the Administrative code of Russian Federation and Kazakhstan. *Legal Science and Practice: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 2 (58), pp. 110—115. (In Russ.). <https://doi.org/10.36511/2078-5356-2022-2-110-115>.

Нахождение в течение десятков лет в составе единого, формально федеративного, а по многим показателям фактически унитарного государства — Советского Союза, не могло не отложить свой отпечаток и на такую

сферу жизнедеятельности бывших союзных республик, а ныне самостоятельных государств — Российской Федерации и Республики Казахстан, как нормативно-правовое закрепление права представителей государственных

© Майорова С. А., 2022

правоохранительных органов на применение мер государственного принуждения. В данном кратком исследовании мы намерены предпринять попытку проведения краткого сравнительно-правового анализа правовых норм, регламентирующих как основания, так и порядок осуществления сотрудниками полиции доставления как меры административного принуждения по Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и Кодексу республики Казахстан об административных правонарушениях (далее — КоАП РК).

Доставление, осуществляемое сотрудниками органа внутренних дел (полиции) в отношении физического лица, и по КоАП РФ [1], и КоАП РК [2] относится к такой разновидности мер административного принуждения, как обеспечение производства по делам об административных правонарушениях.

Обращаясь к законодательной основе применения правоохранителями этой и иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (ст. 27.1 КоАП РФ и ст. 785 КоАП РК), мы видим, что законодатели обоих государств определяют практически тождественные цели применения данных мер государственного принуждения. Применительно к доставлению такими целями являются:

— фактическое пресечения сотрудником органа внутренних дел (далее — ОВД) административного правонарушения;

— установление данных о личности нарушителя (КоАП РФ) или личности физического лица, на которое падают подозрения в совершении административного правонарушения (КоАП РК);

— составление протокола об административном правонарушении в том случае, когда фактически отсутствует возможность его составления на месте выявления административного правонарушения (КоАП РФ) или на месте совершения такого правонарушения (КоАП РК).

Исходя из диспозиции части 1 статьи 27.2 КоАП РФ, доставление представляет собой принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 3, 8 и 10.1 части 1 статьи 27.2 КоАП РФ, судна и других орудий совершения административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

В соответствии с частью 1 статьи 786 КоАП РК доставление есть принудительное препровождение физического лица, представителя юридического лица, должностного лица, а в случаях, предусмотренных подпунктами 1), 3), 4), 5) и 7) статьи 786 КоАП РК, транспортного средства и других орудий совершения правонарушения в целях пресечения правонарушения, установления личности правонарушителя, а также составления протокола об административном правонарушении либо вынесения защитного предписания при невозможности составить их на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Трактовка доставления, данная законодателем Казахстана, значительно точнее ее российского аналога и предусматривает большее количество оснований для применения сотрудниками полиции данной меры обеспечения. Вместе с тем из диспозиций соответствующих статей ни в КоАП РК, ни тем более в КоАП РФ, мы не получаем ответ на чрезвычайно значимый, и для сотрудников полиции, и, тем более, доставляемых физических лиц, проблемный вопрос: — какие события и обстоятельства подпадают под законодательно закрепленную технико-юридическую конструкцию «при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения».

Было бы ошибочным утверждать, что данный вопрос не находился в поле пристального внимания исследователей административной и административно-процессуальной науки. И административное принуждение и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях неоднократно становились предметами диссертационных и иных исследований теоретического и научно-практического характера. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как системообразующий элемент административного принуждения рассматривались А. Ю. Соколовым в его докторском исследовании [3]. Проблематика законодательной регламентации и правоприменительной практики доставления была рассмотрена Ю. В. Помоголовой в ее диссертационном исследовании [4]. Не обошел вниманием проблематику административного принуждения в системе государственного принуждения Н. В. Макарейко [5].

Эти и иные ученые-административисты по-разному подходят к ответу на вопрос: какие обстоятельства образуют предусмотренную

законодателем невозможность составления протокола об административном правонарушении при одновременной обязательности такого составления, что, в свою очередь, влечет для сотрудника полиции необходимость осуществления доставления.

Не вдаваясь в дискуссию относительно того, по каким причинам содержание диспозиций части 1 статьи 785 КоАП РК, говорящей о невозможности составления протокола об административном правонарушении на месте «совершения» данного правонарушения, и части 1 статьи 786 КоАП РК, указывающей на невозможность составления протокола об административном правонарушении уже на месте «выявления» административно-правового деликта, не совпадают, не ясным остается вопрос: какими критериями рядовой правоохранитель должен руководствоваться при принятии решения о том, что составление протокола об административном правонарушении «на месте» невозможно. Данный вопрос, отмечает Ю. В. Капранова, является более чем значимым с учетом того, что принудительное, контролируемое сотрудником полиции препровождение физического лица в служебное помещение ОВД (полиции) существенно ограничивает конституционное право гражданина на свободу его передвижения [6].

Нормы законодательства об административных правонарушениях Российской Федерации и Республики Казахстан кодифицированы, что, в числе прочих составляющих, предусматривает их единообразное понимание на всей территории государства. Отсутствие четкой нормативной регламентации критериев указанной «невозможности» составления протокола об административном правонарушении «на месте», без принудительного препровождения физического лица в служебное помещение ОВД (полиции) может приводить к расширительному толкованию сотрудниками полиции своих дискреционных полномочий, и к злоупотреблению правом на неприкосновенность частной жизни со стороны лица, привлекаемого к административной ответственности. В сравнении с КоАП РФ (2001) КоАП РК, принятый в 2014 году, содержит более подробный и развернутый перечень оснований, позволяющих сотрудникам полиции осуществить доставление физического лица. Вместе с тем вопрос критериев рассматриваемой нами «невозможности» и в этом законодательном акте остался без ответа, отдан на усмотрение правоприменителя, а оценка законности действий правоохранителя — на усмотрение должностных лиц

контролирующих и надзорных органов, прежде всего — прокуратуры.

Рассматривая проблематику применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, Н. Б. Багисов указывает на имеющую место ситуацию проблемного характера, связанную с возможным ущемлением прав граждан, в отношении которых сотрудниками полиции применяется доставление — обеспечение права лица на защиту. Защитник лица, привлекаемого к административной ответственности, вправе «вступать в дело» с момента возбуждения соответствующего дела об административном правонарушении. И Российское и Казахское законодательство об административных правонарушениях указывают, что одним из моментов, с которого дело об административном правонарушении считается возбужденным, выступает составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Как отмечает Н. Б. Багисов, регулярно правоохранители Казахстана оказываются в патовой ситуации, когда лицо, в отношении которого у сотрудников полиции имеется информация о совершении им деяний, содержащих признаки административного правонарушения, отказывается предоставлять данные о себе без присутствия защитника. В такой ситуации правоохранители не могут составить в отношении лица протокол доставления и, тем самым, возбудить дело об административном правонарушении, одновременно обеспечив законность присутствия защитника [7].

На наличие аналогичных проблемных аспектов в деятельности российских сотрудников полиции при реализации доставления как одной из мер административного принуждения указывает М. В. Давыдов. На примерах из практики обжалования в судебных органах г. Орла законности привлечения физических лиц к административной ответственности и применения к ним доставления он формулирует вывод, что неверное указание в протоколе доставления физического лица оснований для применения данной меры государственного принуждения влечет, в конечном итоге, отмену вынесенного постановления по делу об административном правонарушении [8].

Одним из путей решения данной проблемной ситуации мы видим издание ведомственного (системы МВД) нормативного акта, закрепляющего наиболее типичные ситуации, наличие которых делает составление протокола

об административном правонарушении на месте его выявления невозможным и требующим осуществления доставления. Полагаем, что такого рода акт может носить как императивный, так и рекомендательный характер.

Подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации и Республики Казахстан содержат в открытом доступе нормативные правовые акты, регламентирующие основания и порядок осуществления сотрудниками правоохранительных органов доставления физических лиц, равно как и организации работы с лицами, доставленными в дежурные части территориальных ОВД. Применительно к российским реалиям можно привести в пример нормативный акт МВД России порядок доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции [9]. В Республике Казахстан в открытом доступе находятся Методические рекомендации по доставлению к месту составления протокола об административном правонарушении в рамках обеспечения производства по делу об административном правонарушении, принятые Комитетом государственных доходов Министерства финансов РК [10]. Следует отметить, что данный документ касается правоохранительной деятельности сотрудников Минфина РК в отношении фигурантов экономических административных правонарушений.

И Российская Федерация, и Республика Казахстан относятся к государствам с континентальной системой права, отдающей приоритет «писанным» нормам права и не признающим судебное решение конкретного спора о законности привлечения лица к административной ответственности, постановление по делу об административном правонарушении в качестве прецедента, имеющего статус самостоятельного источника права. На наш взгляд, данное положение дел представляет собой проблему правоприменительного характера в рамках осуществления сотрудниками полиции доставления как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. При отсутствии четко сформулированных нормативных оснований невозможности составления соответствующего протокола на месте выявления административного правонарушения, судебные прецеденты, их обобщение в обзорах судебной практики, в постановлениях

Пленума Верховного Суда могли бы стать серьезной помощью сотрудникам ОВД (полиции) при принятии решения о доставлении физического лица в служебное помещение территориального ОВД.

Нормы и КоАП РФ, и КоАП РК не содержат четко зафиксированных сроков, в течение которых сотрудниками полиции должно быть осуществлено доставление физического лица. Так, диспозиция части 3 статьи 786 КоАП РК прямо закрепляет, что доставление должно быть произведено в возможно короткий срок. Часть 2 статьи 27.2 КоАП РФ предписывает, что доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок. Фактическая разница в законодательных конструкциях норм наблюдается лишь в используемых законодателями глагольных формах, определяющих порядок реализации уполномоченным субъектом соответствующей меры административного принуждения. Рядом авторов высказывались и обосновывались предложения законодательного закрепления предельного срока, отводимого на реализацию доставления. В частности А. Г. Гришаков и А. Ю. Прибытко предлагают длительность доставления ограничить тремя часами [11], а Д. В. Пивоваров продолжительность такого рода принудительного препровождения физического лица в служебное помещение территориального органа МВД России ограничивает одним часом [12]. При всем уважении к праву любого исследователя на его авторскую позицию с такого рода научными предложениями особенно с учетом размеров России и Казахстана, расстояниями между населенными пунктами в них и прочее, трудно согласиться. На этот аспект указывал и Н. Б. Багисов, рассматривая практику применения доставления в ходе производства по делам об административных правонарушениях в области использования природных ресурсов [7, с. 153].

Завершая проведение краткого сравнительно-правового анализа осуществления доставления сотрудниками полиции как меры административного принуждения по КоАП России и Казахстана, мы считаем необходимым зафиксировать ряд умозаключений.

Кодифицированные законодательные акты России и Казахстана об административных правонарушениях при их более чем десятилетней разнице с даты принятия остаются производными от утратившего силу советского административного законодательства и, соответственно, демонстрируют много общих, подчас практически тождественных норм, регламентирующих

основания и порядок применения уполномоченными должностными лицами территориальных ОВД мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях вообще и доставления в частности.

Законодатель РК, формулируя перечень оснований для доставления физического лица в служебное помещение территориального ОВД, предоставляет уполномоченному сотруднику полиции большую широту правоприменительных полномочий, в сравнении с соответствующим закреплением таких оснований в КоАП РФ.

Полагаем единственно верным решение законодателей обеих стран при формулировании законодательных конструкций, регламентирующих сроки реализации должностными лицами, уполномоченными осуществлять доставление в качестве меры административного принуждения, отказаться от указания в КоАП четко фиксированных сроков такого доставления. КоАП РФ, как и КоАП РК, указывает лишь, что такое доставление реализуется в «возможно короткий срок».

Список источников

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.
2. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399 (дата обращения: 18.02.2022).
3. Соколов А. Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2012, 56 с.
4. Помогалова Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 28 с.
5. Макарейко Н. В. Государственное принуждение в механизме обеспечения экономической безопасности: теоретические и прикладные проблемы: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2016. 68 с.
6. Капанова Ю. В. Пределы ограничений прав граждан при применении мер обеспечения производства по делу об административных правонарушениях // Актуальные вопросы применения норм административного права («Корневские чтения»). V Международная научно-практическая конференция: сборник научных трудов. М., 2021. С. 194—196.
7. Багисов Н. Б. О некоторых проблемах применения мер обеспечения по делам об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов // Вестник Института законодательства и правовой

информации Республики Казахстан. 2018. № 3 (52). С. 150—156.

8. Давыдов М. В. Доставление как мера государственного принуждения в контексте обеспечения прав и свобод граждан // Юрист-правоведъ. 2019. № 2 (89). С. 7—12.

9. Об утверждении Порядка доставления лиц, находящихся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, в медицинские организации или специализированные организации либо в служебные помещения территориальных органов или подразделений полиции: приказ МВД России от 13 апреля 2021 г. № 212. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 18.02.2022).

10. Письмо Комитета государственных доходов Министерства финансов РК от 25 мая 2017 года № КГД-14-2/13383-И. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39958028&pos=5;-108#pos=5;-108&sel_link=1005724149 (дата обращения: 18.02.2022).

11. Гришаков А. Г., Прибытко Ю. А. Доставление как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в деятельности полиции: теория и практика применения // Алтайский юридический вестник. 2015. № 11 (3).

12. Пивоваров Д. В. Доставление как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая сотрудниками полиции // Научный вестник Омской академии МВД России. 2016. № 1 (60).

References

1. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses no. 195-FZ of December 30, 2001. *Collection of legislative acts of the RF*, 2002, no. 1, part I, art. 1. (In Russ.)
2. Code of the Republic of Kazakhstan on Administrative Offenses no. 235-V of July 5, 2014. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399 (accessed 18.02.2022). (In Russ.)
3. Sokolov A. Yu. Measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses in the system of measures of administrative coercion. Author's abstract... doctor of legal sciences. Saratov, 2012. 56 p. (In Russ.)
4. Pomogalova Yu. V. Administrative detention, delivery and drive in the system of administrative coercion measures. Author's abstract... candidate of legal sciences. Saratov, 2005. 28 p. (In Russ.)
5. Makareiko N. V. State coercion in the mechanism of ensuring economic security: theoretical and applied problems. Author's abstract... doctor of legal sciences. N. Novgorod, 2016. 68 p. (In Russ.)
6. Kapranova Yu. V. Limits of restrictions on the rights of citizens in the application of measures to ensure the proceedings in the case of administrative offenses. Topical issues of the application of the norms of administrative law ("Korenev readings"). V International Scientific

and Practical Conference: collection of scientific papers. Moscow, 2021. Pp. 194—196. (In Russ.)

7. Bagisov N. B. On some problems of application of security measures in cases of administrative offenses in the field of environmental protection and use of natural resources. *Bulletin of the Institute of Legislation and Legal Information of the Republic of Kazakhstan*, 2018, no. 3 (52), pp. 150—156. (In Russ.)

8. Davydov M. V. Delivery as a measure of state coercion in the context of ensuring the rights and freedoms of citizens. *Jurist-pravoved*, 2019, no. 2 (89), pp. 7—12. (In Russ.)

9. On approval of the Procedure for delivering persons in a state of alcoholic, narcotic or other toxic intoxication to medical organizations or specialized organizations or to the office premises of territorial bodies or police units: order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 212

of April 13, 2021. Access from the reference legal system “ConsultantPlus” (accessed 18.02.2022). (In Russ.)

10. Letter of the State Revenue Committee of the Ministry of Finance of the Republic of Kazakhstan no. KGD-14-2/13383 of May 25, 2017. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39958028&pos=5;-108#pos=5;-108&sel_link=1005724149 (accessed 18.02.2022). (In Russ.)

11. Grishakov A. G., Pribytko Yu. A. Delivery as a measure to ensure proceedings in cases of administrative offenses in police activities: theory and practice of application. *Altai Legal Bulletin*, 2015, no. 11 (3). (In Russ.)

12. Pivovarov D. V. Delivery as a measure to ensure the proceedings in cases of administrative offenses used by police officers. *Scientific Bulletin of the Omsk Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2016, no. 1 (60). (In Russ.)

Информация об авторе

С. А. Майорова — кандидат юридических наук.

Information about the author

S. A. Mayorova — Candidate of Sciences (Law).

Статья поступила в редакцию 10.03.2022; одобрена после рецензирования 25.05.2022; принята к публикации 09.06.2022.

The article was submitted 10.03.2022; approved after reviewing 25.05.2022; accepted for publication 09.06.2022.