

Авенев Т.К. — научный сотрудник Центра организации и координации научных исследований, нормотворческой деятельности Межведомственного научно-исследовательского института Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, младший советник юстиции

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВОНАРУШЕНИИ В СФЕРЕ ПОРЯДКА ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Глава государства в своем Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» отмечает, что «... Если мирные акции не преследуют цель нарушения закона и покоя граждан, то нужно идти навстречу и в установленном законом порядке давать разрешения на их проведение, выделять для этого специальные места. Причем, не на окраинах городов. Но любые призывы к неконституционным действиям, хулиганские акции будут пресекаться в рамках закона»¹.

Необходимо отметить, что участвовавшие в последнее время протестные акции в большей степени являются несанкционированными, а значит незаконными.

В связи с этим, статья 8 Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» от 17 марта 1995 года за № 2126 предусматривает запрещение в проведении и прекращение публичного мероприятия в случаях нарушения установленного законом порядка².

В случае отказа от выполнения законных требований представителя местного исполнительного органа по его указанию органами внутренних дел (далее – ОВД) принимаются необходимые меры по прекращению собрания, митинга, шествия, пикетирования и демонстрации в виде административно-правового принуждения.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении представляют собой специфические средства административно-правового принуждения.

Следует отметить, что специализированные нормы КРКоАП, предусматривающие механизм применения мер обеспечения, также содержат в себе правовые положения о целях применения таких мер административного принуждения. На основании статьи 785 КРКоАП могут применяться одиннадцать мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, однако в сфере организации и проведения публичных мероприятий традиционно применяются следующие меры: 1) доставление к месту составления протокола об административном правонарушении; 2) административное задержание физического лица; 3) личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице; 4) досмотр транспортных средств, маломерных судов; 5) изъятие документов и вещей; 6) осмотр; 7) задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства и маломерного судна³.

В рамках научной статьи остановимся на доставлении к месту составления протокола об административном правонарушении и административном задержании физического лица.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в сфере организации и проведения публичных мероприятий разъяснены в пункте 1 Нормативного Постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 года № 1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» (далее – Постановление Верховного Суда). Меры обеспечения могут применяться в связи с совершением административного правонарушения до возбуждения дела об административном правонарушении (кроме личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице), в период производства по делу и на стадии исполнения постановления по делу об административном правонарушении. Применение мер обеспечения должно быть правомерным, отвечать критериям разумности, необходимости и достаточности⁴.

Доставление — это процесс принудительного препровождения физического лица, представителя юридического лица, должностного лица. В сфере организации и проведения публичных мероприятий такими случаями являются:

- совершение административных правонарушений, связанных с посягательством на охраняемые объекты, другое чужое имущество;
- совершение правонарушений, посягающих на установленный порядок управления и институты государственной власти;
- совершение иных административных правонарушений при наличии соответствующих поручений прокурора или просьбы со стороны должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (КРКоАП);
- нарушения порядка организации проведения публичного мероприятия и участия в нем и т.п.

Следует отметить, что на основании ч.3 статьи 36 КРКоАП⁵ правом на задержание лица, совершившего посягательство, наряду со специально уполномоченными на то лицами обладают также потерпевшие и другие физические лица. Но так как задержанию в сфере организации и проведения публичных мероприятий почти всегда предшествует доставление, а значит и правом доставления могут пользоваться все законопослушные граждане Казахстана, что соответствует принципу «нулевой терпимости» к административным правонарушениям.

На основании статьи 7 Закона Республики Казахстан от 9 июля 2004 года №590 «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» граждане, участвующие в обеспечении общественного порядка, наделены правами и обязанностями применять меры принуждения. Пункт 3 этой правовой нормы гласит, что граждане имеют право «применять в целях пресечения правонарушений и задержания правонарушителей физическую силу и другие средства, если иными способами достичь указанных целей не представляется возможным. При этом не должно быть допущено превышение необходимых для этого мер»⁶.

Часть 3 статьи 36 КРКоАП гласит, что «правом задержания лица, совершившего посягательство, наряду со специально уполномоченными на то лицами обладают также потерпевшие и другие физические лица»⁷.

По нашему мнению, это существенная неточность, так как потерпевшие и иные физические лица должны иметь право не задерживать, а только доставлять лиц, совершивших административное правонарушение.

В этой связи обосновано, что административное задержание должно осуществляться только лицами, указанными в статье 787 КРКоАП. Это означает, что часть 3 статьи 36 КРКоАП следует изложить в следующей редакции: «3. Правом доставления лица к месту административного задержания, совершившего посягательство, наряду со специально уполномоченными на то лицами обладают также потерпевшие и другие физические лица»⁸.

Следует отметить, что необоснованное применение меры обеспечения путем доставления правонарушителя порождает жалобы на действия сотрудников ОВД, обеспечивающих общественный порядок и безопасность. Часто сотрудники полиции не учитывают требования части 4 статьи 785 КРКоАП, которая гласит, что такая мера обеспечения может применяться только «... если это вызвано необходимостью»⁹.

В правоприменительной деятельности ОВД не редки случаи, когда применение доставления не соответствует целям, перечисленным в ч.1 ст.785 КРКоАП, и противоречит абзацу 3 пункта 1

Постановления Верховного Суда, который гласит, что «Применение мер обеспечения должно быть правомерным, отвечать критериям разумности, необходимости и достаточности»¹⁰. Однако, законодатель не дает конкретное понятие критериям разумности, необходимости и достаточности.

Сотрудники правоохранительных органов часто не всегда правильно разграничивают понятия «административное задержание» и «административное доставление», что может существенно затронуть права и законные интересы граждан, в том числе и в сфере государственного регулирования публичных мероприятий. Эти две меры административного принуждения отличаются по многим параметрам.

Во-первых, по определению этих юридических институтов, на основании норм кодифицированного административного законодательства.

Таблица 1

Сравнительный анализ определений задержания и доставления в КРКоАП

Доставление Ст.786	Задержание Ст.787
Доставление, то есть принудительное препровождение физического лица...	кратковременное ограничение личной свободы физического лица...

Из таблицы 1 видно, что процесс принудительного препровождения (доставление) всегда должен предшествовать административному задержанию. К сожалению, законодательством не определено понятие «кратковременное ограничение свободы». Но по смыслу норм КРКоАП, под кратковременным ограничением свободы следует понимать процесс, длящийся с момента помещения правонарушителя в специально отведенное помещение для лиц, подвергнутых административному задержанию, до освобождения правонарушителя в связи с истечением разрешенного срока содержания, предусмотренного ст. 789 КРКоАП, или применения к нему меры в виде административного ареста.

Во-вторых, у доставления и задержания совпадает только одна цель применения этих мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Таблица 2

Сравнение целей доставления и задержания

Доставление	Задержание
пресечение правонарушения	пресечение правонарушения
установление личности правонарушителя	до отрезвления
составление протокола об административном правонарушении	обеспечение производства
вынесение защитного предписания	

Из таблицы 2 видно, что только одна цель совпадает между сравниваемыми мерами обеспечения административного производства.

В национальном законодательстве не дается юридическое понятие «пресечение правонарушений». В соответствии с различными определениями, указанными в учебной и научной литературе, его можно определить следующим образом, под пресечение правонарушения при проведении публичных мероприятий следует понимать деятельность уполномоченных органов, направленную на прекращение противоправных действий (бездействия) с целью обеспечения законности в исследуемой сфере общественных отношений.

В сфере государственного регулирования публичных мероприятий административные правонарушения очевидные и не обладают качеством длящихся правонарушений. Например, если гражданин случайно присутствует на незаконном публичном мероприятии, то достаточно отстранить его от участия без его доставления и задержания. Сотрудники полиции должны учитывать, что нельзя доставлять правонарушителя по целям задержания и наоборот, нельзя производить административное задержание по целям доставления. Это разъяснено Постановлением Верховного Суда¹¹.

Пункт 3 этого правового акта гласит, что «Названная мера обеспечения (задержание) применяется в случаях, перечисленных в статье 787 КРКоАП[3], только с целью пресечения правонарушения или обеспечения производства. Применение указанной меры обеспечения с целью составления протокола об административном правонарушении, проверки документов, установления личности и т. д. не допускается¹².

В-третьих, доставление и задержание отличается сроками применения этих мер принуждения.

Таблица 3

Сравнение сроков доставления и задержания в КРКоАП

Доставление	Задержание
Доставление должно быть произведено в возможно короткий срок	До 3 часов
	До отрезвления + 3 или 24 часа
	В иных случаях до 48 часов, предусмотренных статьей 789 КРКоАП
	До 24 часов, если санкция предусматривает административный арест

Обе сравниваемые меры обеспечения являются временными и ограничены сроками их применения. Нарушение сроков доставления или задержания следует признавать грубыми нарушениями законности. Доставление — это процесс принудительного препровождения и не имеет конкретных сроков исполнения, но ограничивается сроками исполнения целей доставления.

Возможно, короткий срок определяется целями доставления и задержания, указанными выше. Например, если гражданин доставлен для установления личности, то его нельзя задерживать, а только доставлять. Исключением здесь могут являться случаи, связанные с лицами без определенного места жительства и документов, которых в соответствии со статьей 29 Закона РК «О профилактике правонарушений» можно подвергать превентивному ограничению свободы (задержанию) на срок до 30 суток¹³.

¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» // http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana.

² Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» от 17 марта 1995 года за № 2126 // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

³ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

⁴ Нормативное Постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 года № 1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

⁵ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

⁶ Закон Республики Казахстан «Об участии граждан в обеспечении общественного порядка» от 9 июля 2004 года № 590 // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

⁷ Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

¹⁰ Нормативное Постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 9 апреля 2012 года № 1 «О применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

¹¹ Там же.

¹² Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях» от 5 июля 2014 года № 235-V ЗРК // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.

¹³ Закон Республики Казахстан от 29 апреля 2010 года № 271-IV «О профилактике правонарушений» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.07.2017 г.) // <http://adilet.zan.kz/rus/index/docs>.