Водяная Мария Юрьевна. Административная ответственность граждан за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Водяная Мария Юрьевна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского»], 2018.- 215 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина— одна из главных обязанностей государства, приоритетное направление деятельности всех правоохранительных органов. Важнейшим элементом стабильного существования любого государства является общественный порядок. Правоохранительные органы прилагают значительные усилия для его поддержания на должном уровне. Государство несет ответственность как перед отдельным гражданином, так и перед обществом в целом в части укрепления правопорядка, противодействия противоправным деяниям, среди которых по своей массовости одно из центральных мест занимают правонарушения, связанные с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

Как показывают статистические данные, на протяжении длительного времени в стране сохраняется высокий уровень правонарушений, совершенных в общественных местах. Согласно информации ГИАЦ МВД России, количество выявленных в Российской Федерации территориальными органами внутренних дел административных правонарушений в сфере общественного порядка, связанных с потреблением алкоголя, составило 5 939 779 в 2015 г., 5 215 989 в 2016 г., 3 726 130 в 2017 г.1 Так, только на территории Омской области количество административных правонарушений, связанных с употреблением алкоголя, совершенных в общественных местах, (правонарушения, предусмотренные ст. ст. 6.10, 20.20-20.22 КоАП РФ), за 2016 г. составило 51 470 — 53% от общего числа правонарушений, выявленных органами внутренних дел (109 507), в 2017 г. — 40 078 (49% от общего числа — 82 538).

Прослеживается тесная взаимосвязь между совершением административных правонарушений и преступлений. Состояние опьянения способствует фор-

*Сведения* за 2015 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма I-АП (577). М., 2015 ; *Сведения* за 2016 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма І-АП (577). М., 2016 ; *Сведения* за 2017 г. об административной практике органов внутренних дел. Форма І-АП (577). М, 2017.

мированию мотива и умысла на совершение преступлений\*". После ликвидации специализированных медицинских вытрезвителей, ранее входивших в систему органов внутренних дел, проблема значительно осложнилась. В последние годы отмечается устойчивая тенденция роста преступлений, совершаемых в нетрезвом состоянии. По данным ГИАЦ МВД России, только в 2013 г. на территории Российской Федерации их количество увеличилось более чем на 8%3. В 2014 г. почти каждое третье преступление (29,97%) совершено в состоянии алкогольного опьянения, в 2015 г. этот показатель увеличился еще на 2,1% (32,1%). В 2016 г. каждое третье расследованное преступление совершено лицами, находившимися в состоянии алкогольного опьянения (38,9%). За 2017 г. из общего числа лиц, совершивших преступления, 36,5% находились в состоянии алкогольного опьянения. Более того, лица, находящиеся в состоянии опьянения в общественных местах, создают реальную угрозу не только для окружающих, но и для самих себя, так как, будучи в беспомощном состоянии, сами нередко становятся потерпевшими от преступных посягательств. Например, по данным РИД УМВД России по Омской области, на территории региона за последние два года количество лиц, находящихся на момент совершения в отношении них преступления в состоянии алкогольного опьянения, составило 2545 граждан.

Такое состояние дел не может не вызывать опасений граждан за свою жизнь, здоровье, честь, достоинство, и позволяет говорить о том, что ситуация с привлечением лиц к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии опьянения как одной из форм профилактики преступлений не является благоприятной.

Вместе с тем административная ответственность всегда была одним из главных правовых способов сдерживания роста правонарушений в сфере обще-

*Вдовина Т. В.* Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

*Выступление* Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 21 марта 2014 г. [Электронный ресурс]// Официальный сайт МВД России. URL: .

ственного порядка, а задача обеспечения общественной безопасности имеет государственную значимость.

Существенная роль в ее решении принадлежит органам внутренних дел (полиции), так как, будучи специальным субъектом управления, именно полиция осуществляет защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, охраняет общественный порядок и обеспечивает общественную безопасность в государстве, реализует государственно-властные полномочия по применению мер административного пресечения. Эффективность и законность применения указанных мер зависит от четкой нормативной регламентации оснований, порядка и процедуры их реализации.

В то же время регулярно вносимые изменения и дополнения в нормативные правовые акты, регулирующие общественные отношения в рассматриваемой области, значительно затрудняют правоприменительную деятельность полиции. На наш взгляд, в действующем административном законодательстве недостаточно четко определены основания и процедура применения отдельных мер административного принуждения, что негативно отражается на результатах деятельности российской полиции по пресечению правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии опьянения. Нуждаются в уточнении полномочия сотрудников полиции в рассматриваемой области.

Перечисленные обстоятельства требуют научной разработки указанной проблематики.

**Состояние разработанности темы исследования.** Многие аспекты выбранной темы исследования в разное время становились предметом пристального внимания со стороны ученых и практиков. Так, вопросы охраны общественного порядка, административной ответственности нашли отражение в трудах ученых-юристов А. П. Алехина, Д. Н. Бахраха, В. М. Безденежных, К. С. Вельского, И. А. Галагана, В. В. Денисенко, А. С. Дугенца, М. И. Еропкина,

A. И. Каплунова, И. Ш. Килясханова, Ю. М. Козлова, Ф. Е. Колонтаевского,

B. Р. Кисина, П. И. Кононова, А. П. Коренева, Б. М. Лазарева, Л. Л. Попова,  
Б. В. Российского, Н. Г. Салищевой, А. В. Серегина, П. П. Серкова,

Ю. П. Соловья, Ю. Н. Старилова, А. И. Стахова, Ю. А. Тихомирова,

А. П. Шергина, А. Ю. Якимова и других авторов.

В различное время анализ административно-правовых мер борьбы с  
пьянством и алкоголизмом проводился в научных трудах Д. Н. Бахраха,  
Н. М. Жданова, Ю. П. Соловья, А. П. Клюшниченко, А. В. Коркина, в диссер  
тационных исследованиях В. П. Лазовского, Е. О. Тузельбаева,  
И. Д. Мотровича.

Вместе с тем, несмотря на серьезную разработанность общих вопросов административной ответственности, проблемы, касающиеся ответственности за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения и роли полиции в механизме ее реализации, а также вопросы содержания лиц, находящихся в состоянии опьянения в специальных учреждениях, предназначенных для вытрезвления граждан, не становились предметом для системного исследования в контексте обновленного законодательства.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения в сфере применения административной ответственности за правонарушения, связанные с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, а также мер административно-правового принуждения в указанной сфере.

**Предметом исследования** являются нормы российского законодательства, устанавливающие административную ответственность за правонарушения, связанные с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения; нормы, определяющие компетенцию органов внутренних дел в рассматриваемой сфере; материалы судебной практики и правоприменительной деятельности сотрудников полиции.

**Цели и задачи исследования.** Основная цель исследования состоит в проведении комплексной оценки проблем административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения на основе научного, нормативно-правового и фактического материала, а также в разработке научно обоснованных рекомендаций и предложений, направленных

на совершенствование правоприменительной деятельности органов внутренних дел (полиции) в ходе реализации административной ответственности.

Для достижения указанной цели в диссертационном исследовании были поставлены и решены следующие **задачи:**

— обобщить исторический опыт правового регулирования привлечения к  
ответственности за правонарушения, связанные с появлением в общественных  
местах в состоянии алкогольного опьянения;

выявить особенности состава административного правонарушения, связанного с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения;

определить место полиции в системе субъектов, применяющих антиалкогольное законодательство, и компетенцию полиции в реализации государственной политики в рассматриваемой сфере;

выделить и классифицировать административно-правовые меры выявления и пресечения полицией правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения;

установить административно-правовой статус специальных учреждений, осуществляющих функции по вытрезвлению граждан;

выработать предложения по совершенствованию законодательства, в том числе ведомственных нормативных правовых актов МВД России, а также практики его реализации в деятельности по пресечению административных правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

**Методологическая основа исследования.** Методологическую основу исследования представляет комплекс общенаучных методов познания, таких как диалектический, герменевтический и системный подходы. Обоснованность выводов, содержащихся в диссертации, достигается за счет применения част-нонаучных методов, в качестве которых использовались формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, статистический и социологический методы исследования.

Нормативная правовая база исследования включает в себя положения Конституции Российской Федерации, ратифицированных Российской Федерацией международных правовых актов, федерального и регионального административного законодательства, а также подзаконных нормативных правовых актов Российской Федерации.

**Эмпирическую базу исследования** составили материалы судебной практики федеральных и мировых судов Российской Федерации, результаты изучения 1800 дел об административных правонарушениях, связанных с появлением граждан в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, совершенных и рассмотренных в Омской, Тюменской и Курганской областях за период с 2013 по 2016 гг., интервьюирование и анкетирование 612 сотрудников полиции, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ.

**Научная новизна исследования** проявляется в том, что автором на основе изучения литературы, законодательства и правоприменительной практики осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка проблем квалификации появления граждан в общественных местах в состоянии опьянения, производства по делам указанной категории, предложены пути их решения, выработаны рекомендации по совершенствованию практики привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.21 КоАП РФ.

Диссертант проанализировал основные признаки состава указанного правонарушения, выявил их особенности, а также специфику компетенции правоохранительных органов (полиции и Росгвардии) по пресечению административных правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

Автором предложена новая модель функционирования специальных учреждений, осуществляющих функции по вытрезвлению граждан (вытрезвителей), а также определены границы взаимодействия органов внутренних дел с

такими учреждениями в условиях современного законодательства и реформы МВД России.

Научную новизну диссертационного исследования определяют также следующие **основные положения, выносимые на защиту:**

1. Российское законодательство, устанавливающее ответственность за по  
явление в общественных местах в состоянии опьянения, сформировалось в ос  
новных чертах, сходных с современным состоянием, в конце XIX - начале  
XX вв. До этого оно носило фрагментарный характер и было представлено раз  
личными по форме и юридической силе нормативными актами.

Уголовным Уложением 1903 г. факт нахождения в общественном месте в состоянии опьянения признан уголовным проступком, были введены уточняющие признаки наказуемого состояния опьянения. В то же время сформировалась система наказаний за появление в общественных местах в состоянии опьянения, включающая в себя штраф и арест, существующая и в настоящее время.

Объектами правовой охраны являлись безопасность, спокойствие и благочиние. При конструировании диспозиции правовой нормы законодатель расположил эти объекты последовательно, по степени их значимости, указав, в первую очередь, безопасность.

1. Под административным правонарушением, связанным с появлением в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, следует понимать противоправное, виновное, общественно опасное деяние физического лица, находящегося в состоянии алкогольного опьянения, создающее угрозу общественной и личной безопасности и нарушающее законодательно установленный порядок поведения в общественных местах, за которое законодательством об административных правонарушениях установлена административная ответственность.
2. С учетом того, что в настоящее время безопасность выходит за пределы исключительно государственно-правового понимания и приобретает гуманистическое содержание, предлагаем под общественной безопасностью понимать обеспечиваемое государством состояние защищенности жизни, здоровья, бла-

гополучия граждан и духовно-нравственных ценностей общества от внешних и внутренних угроз, в том числе преступных посягательств, нарушений общественного порядка и иных неправомерных действий. В данном контексте объектом административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, нужно считать общественную безопасность.

В целях обеспечения общественной безопасности необходимо изложить диспозицию ст. 20.21 КоАП РФ в следующей редакции: *«Нахождение в состоянии опьянения, угрожающем общественной и личной безопасности в местах, открытых для доступа граждан».*

4. Проведенное исследование показало, что существующая система адми  
нистративных наказаний за появление в общественных местах в состоянии ал  
когольного опьянения в настоящее время не является действенной и не дости  
гает в полной мере основных целей их применения.

Предлагаемое автором включение в санкцию ст. 20.21 КоАП РФ такого вида наказания, как обязательные работы, а также установление особых требований к поведению лиц, привлекаемых к административной ответственности, может способствовать обеспечению таких принципов наказания, как неотвратимость, индивидуализация ответственности, и позволит усилить профилактическую функцию административного наказания за совершение данных правонарушений.

5. При выявлении правонарушений, связанных с появлением граждан в  
общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, полиция обладает  
полномочиями по применению двух групп мер административного принужде  
ния: 1) мер административного пресечения — доставления и административно  
го задержания; 2) мер, направленных на обеспечение производства по делам об  
административных правонарушениях, — медицинского освидетельствования  
на состояние опьянения и освидетельствования на состояние алкогольного опь  
янения. Полагаем, что существующую систему мер административного прину  
ждения, применяемых при выявлении рассматриваемых правонарушений, нуж  
но дополнить такой группой мер, как недобровольные меры защиты социаль-

ной направленности — помещение на вытрезвление и принудительное лечение от алкоголизма.

1. Медицинское освидетельствование следует закрепить как правовую обязанность, невыполнение которой влечет административную ответственность. Необходимо дополнить КоАП РФ статьей 19.3.1, изложив ее диспозицию в следующей редакции: *«Невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения и если это необходимо для подтверждения или опровержения факта административного правонарушения».*
2. Важно предусмотреть такое право полиции, как помещение на вытрезвление в специализированные учреждения для содержания лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, закрепив данную норму в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»4, при этом предоставить полномочия помещать на вытрезвление не только лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах, но и из жилых помещений по письменному заявлению находящихся совместно с ними в жилище граждан. Следует расширить перечень должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, включив в него начальников дежурных смен дежурных частей территориальных органов МВД России и должностных лиц подразделений дознания, входящих в состав дежурной смены.
3. Диссертантом обосновывается необходимость создания специализированных учреждений для помещения на вытрезвление лиц, находящихся в состоянии опьянения (вытрезвителей), осуществляющих свою деятельность в целях защиты жизни и здоровья граждан, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, а также поддержания состояния защищенности общества от прямых

*Рос.* газета. 2011. 8 февр.

и косвенных угроз, связанных с появлением граждан в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения.

9. Успешное функционирование вытрезвителей предполагает обеспечение межведомственного взаимодействия, обусловленного распределением полномочий между социальными, медицинскими и правоохранительными структурами.

Вытрезвление целесообразно осуществлять на базе организаций социального обслуживания, при этом следует признать лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, нуждающимися в социальном обслуживании.

На органы здравоохранения нужно возложить обязанности по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения, по принятию решения о возможности помещения таких лиц на вытрезвление, по контролю за состоянием здоровья вытрезвляемых и установлению момента вытрезвления.

Обязанности по доставлению лиц, находящихся в состоянии опьянения в общественных местах и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, следует возложить на полицию и войска национальной гвардии.

Обязанности по обеспечению правопорядка и безопасности в создаваемых учреждениях необходимо возложить на подразделения вневедомственной охраны войск национальной гвардии, включив указанные учреждения в перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования** определяются тем, что автором сформулированы конкретные теоретически обоснованные предложения по совершенствованию административного законодательства и правоприменительной практики в части, касающейся полномочий полиции по применению административного принуждения в сфере обеспечения общественной безопасности, которые могут быть востребованы в

ходе дальнейших научно-прикладных исследований по указанной проблематике, а также в нормотворческом процессе при подготовке соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере обеспечения общественной безопасности.

Научная разработка темы исследования имеет важное значение для совершенствования механизма реализации административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения. Ряд предложений диссертационного исследования может быть использован в учебном процессе в образовательных учреждениях юридического профиля, в системе подготовки и повышения квалификации сотрудников полиции.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Диссертация обсуждена на заседании кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел Омской академии МВД России. Основные положения диссертационного исследования прошли апробацию и изложены в докладах на международных, всероссийских научно-практических конференциях, основными из которых являются: международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы полицейского права: к 95-летию образования Омской академии МВД России» (г. Омск, 2 июня 2015 г.); международная научно-практическая конференция «Противодействие преступности в новых геополитических реалиях: методология, политика, практика» (г. Тюмень, 20 мая 2016 г.); международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административно-профилактической деятельности» (Нижний Новгород, 15 марта 2017 г.); международная видеоконференция «Участие полиции в реализации мер антиалкогольной политики» (Республика Казахстан, Актюбинск, 15 марта 2018 г.); VIII всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омская юридическая академия, 29 мая 2015 г.); всероссийская научно-практическая конференция «Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности» (Омская академия МВД России, 12 ноября 2015 г.); ежегодная всероссийская научно-практическая конференция (Сорокинские чте-

ния) «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (г. Санкт-Петербург, 20 марта 2015 г., 25 марта 2016 г., 24 марта 2017 г.); всероссийская научная конференция адъюнктов, аспирантов и соискателей «Преемственность и новации в юридической науке» (г. Омск, 31 марта 2015 г., 29 марта 2016 г., 27 марта 2017 г.).

На основе настоящего исследования подготовлены предложения, которые нашли отражение в следующих документах:

методические рекомендации «Алгоритм действий сотрудников полиции при выявлении правонарушения, предусмотренного ст. 20.21 КоАП РФ, совершенного лицом, не нуждающимся в медицинской помощи». Внедрены в практическую деятельность УМВД России по Омской области, а также в учебный процесс ФГКУ ДПО «Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации», что подтверждается соответствующими актами внедрения;

методические рекомендации «Предупреждение и пресечение полицией административных правонарушений в сфере общественного порядка, связанных с потреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции и появлением в состоянии алкогольного опьянения в общественных местах». Внедрены в учебный процесс ФГКОУ ВО «Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации», что подтверждается соответствующим актом внедрения;

проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в статью 27.12.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (внедрен в законотворческую деятельность Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации), что подтверждается соответствующим актом внедрения.

В целях реализации Концепции по снижению масштабов злоупотребления алкогольной продукцией и профилактике алкоголизма среди населения Российской Федерации, а также дальнейшего повышения эффективности дея-

тельности полиции по применению административного принуждения в сфере обеспечения общественной безопасности, разработан проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и иные законодательные акты Российской Федерации».

Основные положения диссертационного исследования представлены в 17 публикациях общим объемом 6,9 п. л., в том числе в 6 публикациях объемом 3,3 п. л. в научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка использованной литературы и приложения.