

Гапон Юлия Павловна

**МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ
АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ
ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОГРАНИЧНОГО
КОНТРОЛЯ ПОГРАНИЧНЫХ ОРГАНОВ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Официальные оппоненты: **Соколов Александр Юрьевич,**
доктор юридических наук, профессор,
Саратовская государственная
юридическая академия, заведующий
кафедрой административного и
муниципального права

Коркин Андрей Владимирович,
кандидат юридических наук, доцент,
Уральский юридический институт МВД
России, доцент кафедры
административного права и
административной деятельности
органов внутренних дел

Ведущая организация: Московский пограничный институт
ФСБ России

Защита диссертации состоится «14» марта 2015 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданного на базе Южно-Уральского государственного университета, по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Южно-Уральского государственного университета <http://susu.ac.ru>.

Автореферат разослан «___» _____ 2015 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Н.С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Подразделения пограничного контроля пограничных органов наделены правом осуществления целого комплекса административно-правовых действий по обеспечению пограничной безопасности, поскольку в приграничном пространстве формируется существенная часть угроз безопасности нашего государства.

Значительное место в деятельности подразделений пограничного контроля пограничных органов занимает административно-юрисдикционная деятельность, в ходе которой названные органы применяют меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Показательным является количество совершаемых правонарушений, связанных с нарушениями режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска. Так, в 2013 году пограничными органами задержано около 3,4 тыс. нарушителей государственной границы и более 27 тыс. нарушителей пограничного режима. За совершенные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации назначено свыше 24 тыс. административных наказаний в виде штрафов на общую сумму 14,3 млн. рублей, выдворено за пределы Российской Федерации 128 правонарушителей из числа иностранных граждан и лиц без гражданства.

Однако правоприменительная практика подразделений пограничного контроля пограничных органов свидетельствует о недостаточной нормативной регламентации порядка и условий применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, случаях их необоснованного применения, вследствие чего происходит нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина. Необходимость разрешения проблем применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях вызвана также потребностями совершенствования правового регулирования. К примеру, отсутствие единой

терминологии, противоречивость, неточность трактовки ряда основных понятий, регламентированных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, нередко приводит к проблемам правоприменения, в частности, при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях подразделениями пограничного контроля пограничных органов.

Изложенные обстоятельства, учитывая их практическую значимость, актуализируют необходимость теоретического осмысления проблем нормативной регламентации и поиска путей повышения эффективности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Состояние разработанности темы исследования. Теоретическую основу диссертации составили главным образом труды ведущих отечественных ученых-административистов, таких как: А.П. Алехин, Д.Н. Бахрах, И.И. Веремеенко, О.В. Гречкина, В.В. Денисенко, А.С. Дугенец, М.И. Еропкин, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, И.Ш. Килясханов, А.И. Каплунов, В.Р. Кисин, Ю.М. Козлов, П.И. Кононов, Э.Г. Липатов, В.И. Майоров, Н.В. Макарейко, Н.И. Побежимова, Л.Л. Попов, Ю.И. Попугаев, Б.В. Россинский, Ю.П. Соловей, В.Д. Сорокин, Ю.Н. Старилов, Ю.А. Тихомиров, В.А. Тюрин, А.П. Шергин, Н.Г. Шурухнов, Ц.А. Ямпольская.

Системный анализ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях был проведен А.Ю. Соколовым. Общие вопросы, касающиеся мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, рассмотрены Л.С. Сафоновой. Изучению отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях посвящены научные работы Р.Р. Айгистова, А.Ю. Анненкова, О.В. Левченко, Ю.В. Помогаловой, А.О. Поддубного, Ю.Ф. Решетника, А.А. Резниковой и других.

Полезными для настоящего исследования стали выводы и рекомендации, в частности в сфере регулирования деятельности органов национальной безопасности и пограничных органов федеральной службы безопасности, содержащиеся в трудах таких ученых, как: Д.Р. Кеворков, А.В. Першина, В.М. Редкоус, С.В. Толстенко.

Вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые органами внутренних дел (их должностными лицами), рассматривались также в работах О.Н. Гапонова, А.В. Карагодина, А.В. Коркина, К.В. Хвастунова.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в таможенной сфере исследовались И.А. Калашниковой, Е.И. Сидоровым и А.В. Сургутской.

Однако до настоящего времени отсутствуют труды, в которых комплексно исследовались бы вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов. Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной степени научной разработанности темы настоящего диссертационного исследования.

Цель исследования заключается в проведении комплексного анализа теоретико-правовых основ мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, а также формулировании научных и практических рекомендаций по совершенствованию правового регулирования применения указанных мер.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих **задач**:

– определить правовую природу мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их место в системе мер административного принуждения;

– исследовать базисные характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов;

– выявить специфику и определить критерии применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

– проследить основные характеристики доставления и выявить специфику его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов;

– проанализировать административное задержание и установить обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов;

– раскрыть содержание таких мер как, личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, и выделить особенности их применения;

– сформулировать понятие, раскрыть основания и условия применения изъятия вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемой должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов;

– разработать предложения и рекомендации, направленные на совершенствование действующего законодательства об административных правонарушениях и правоприменительной практики в пределах исследуемой темы.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при применении должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Предмет исследования составляют теоретические положения, а также правовые нормы, регулирующие условия и порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, акты правосудия и правоприменительная практика по данной проблематике.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, ратифицированные Российской Федерацией международные акты, федеральное законодательство, в том числе, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. В сравнительно-историческом плане исследованы ранее действовавшие на территории Российской Федерации акты РСФСР.

Исследование и выявление особенностей применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов предприняты с учетом современных научных разработок ученых-административистов, состояния действующего российского законодательства, а также нормативных актов Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Методологической основой исследования являются общенаучные (системный, методы анализа и синтеза) и частнонаучные методы (формально-юридический, метод сравнительного правоведения; метод правового моделирования). Использование перечисленных методов позволило всесторонне и комплексно исследовать поставленные в работе вопросы, выявить проблемы, а также сформулировать практические рекомендации.

Эмпирическую базу исследования составили материалы судебной практики Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

Кроме того, в эмпирическую базу исследования вошли материалы, полученные в процессе деятельности должностных лиц подразделений

пограничного контроля, связанной с применением мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Изучено 2206 дел об административных правонарушениях подразделений пограничного контроля КПП «Екатеринбург-аэропорт», КПП «Челябинск-аэропорт», КПП «Бугристое-автодорожный», КПП «Троицк-железнодорожный», КПП «Карталы-железнодорожный», в ходе рассмотрения которых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов применялись меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также материалы прокурорского реагирования. Сбор эмпирического материала проводился за период 2011-2013 гг.

Научная новизна работы заключается в том, что она представляет собой первое в период реформирования и существенного обновления административного законодательства комплексное исследование специфики и проблем применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Раскрыто и обосновано авторское понимание понятий «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля», «административное задержание», «личный досмотр», «изъятие вещей и документов»; обозначены пределы компетенции должностных лиц подразделений пограничного контроля пограничных органов и дополнен перечень лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; выявлены особенности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Научная новизна отражена в представленных и обоснованных теоретических положениях, выводах и практических рекомендациях по совершенствованию правового регулирования в рассматриваемой сфере.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны**:

1. Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов – это урегулированная нормативными правовыми актами процессуальная деятельность уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля пограничных органов, осуществляемая в рамках производства 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, а также обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления, для решения задач, возложенных государством на подразделения пограничного контроля пограничных органов.

2. Выявлены основные и специфические признаки мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, характеризующие данные меры как самостоятельный вид мер административно-правового принуждения.

Специфическими признаками мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, являются:

– применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях характеризуется многоуровневой правовой основой (федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Федеральной службы безопасности Российской Федерации);

– должностные лица подразделений пограничного контроля имеют право применять лишь отдельные меры обеспечения производства, закрепленные в ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях;

– основанием применения мер обеспечения производства является нарушение административно-правовых режимов (режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу), что характеризует специфику объекта данной категории правонарушений;

– круг специальных субъектов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничен перечнем лиц, установленных нормативными правовыми актами ФСБ России;

– применению соответствующих мер и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в большинстве случаев предшествует осуществление предварительных контрольных мероприятий (пограничного контроля).

3. Обоснована авторская позиция о необходимости дополнения перечня лиц, уполномоченных применять такую меру обеспечения производства, как доставление, следующими категориями:

- члены добровольной народной дружины;
- добровольные казачьи дружины;
- внештатные сотрудники пограничных органов федеральной службы безопасности.

4. Аргументировано мнение о целесообразности разграничения дефиниций «личный досмотр» и «досмотр вещей, находящихся при физическом лице», выделено и сформулировано понятие «личный досмотр», как внешнее принудительное обследование тела физического лица, а также находящихся при нем одежды, обуви, головного убора и иных личных вещей без нарушения их конструктивной целостности, применяемое уполномоченным должностным лицом в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения и их изъятия. Предложено дополнить статью 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях данным определением.

Предложен проект приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях, должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

5. Раскрыто и сформулировано авторское понимание дефиниции «изъятие вещей и документов», выражающейся в принудительном лишении физических, юридических лиц, совершивших административное правонарушение, права владения, пользования и распоряжения определенными предметами и документами с перемещением таких вещей (предметов) и документов в места, контролируемые должностными лицами, осуществляющими производство по делу об административном правонарушении. Предложено дополнить статью 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях данным понятием.

6. Обоснована необходимость внесения изменений в следующие нормативные правовые акты:

– ч. 4. ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-I «О Государственной границе Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «4) осуществлять административное задержание лиц,

совершивших нарушение режима Государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в отдельных случаях, требующих установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до 48 часов или на срок до десяти суток на основании судебного решения, если правонарушители не имеют документов, удостоверяющих их личность, и установление личности правонарушителей за период до 48 часов не представляется возможным...».

– ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ после слов: «на срок не более 48 часов» дополнить следующим содержанием: «или на срок до десяти суток на основании судебного решения, если установление личности правонарушителя за период до 48 часов не представляется возможным».

7. В целях устранения правовой неопределенности и достижения эффективности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля внесен ряд предложений, в частности, об изменении и дополнении п. 7 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ, абз. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ (предложены авторские редакции указанных норм).

Теоретическая значимость исследования состоит в научном обосновании положений, не нашедших должного освещения в теории административного права и процесса. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы, предложения и рекомендации обобщают и восполняют научные знания о процессах, связанных с применением должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также создают научную базу для дальнейшего развития теоретических основ, их закрепления и применения.

Кроме того, выводы и отдельные положения могут использоваться при совершенствовании правового регулирования административно-юрисдикционной деятельности подразделений пограничного контроля

пограничных органов, устранения выявленных пробелов и коллизий в административном законодательстве, а также для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в выработке и обосновании предложений по совершенствованию административного, административно-процессуального законодательства в рассматриваемой сфере.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в нормотворческой деятельности, учебном процессе при преподавании курсов «Административное право», «Административно-процессуальное право», при обучении и профессиональной переподготовке должностных лиц подразделений пограничного контроля, в правоприменительной практике.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и административного права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет).

Основные положения диссертационного исследования изложены в форме докладов и выступлений на международных, всероссийских и межвузовских научно-практических конференциях: «Проблемы правовой работы, уголовно-процессуальной или административно-процессуальной деятельности пограничных органов в современных условиях: опыт и основные направления совершенствования» (г. Москва, 2 декабря 2011 г.), «Приоритетные направления развития вузовской науки: от теории к практике», Троицк 13 декабря 2013 г, «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, 3–4 апреля 2014 г.), «Теоретические и прикладные аспекты современной науки» (г. Белгород, 31 октября 2014 г.) и других.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 12 научных статьях, четыре из которых опубликованы в журналах,

рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, показывается состояние разработанности темы исследования, определяются его цель, задачи, объект, предмет, раскрываются нормативная, методологическая основы исследования, а также эмпирическая база исследования, обосновывается научная новизна, формулируются основные положения, являющиеся новыми или содержащие элементы новизны, подтверждается теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования, приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре диссертации.

Первая глава «Теоретико-правовые основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых подразделениями пограничного контроля пограничных органов» состоит из трех параграфов и посвящена исследованию мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и определению их места в системе мер административного принуждения, анализу базисных характеристик мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, а также выявлению специфики и определению порядка применения должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В первом параграфе первой главы проводится всесторонний анализ современной научной литературы по административному и административно-процессуальному праву, содержащей подходы к пониманию мер государственного и административно-правового принуждения. Рассматривая различные точки зрения ученых по обозначенной теме, автором сделан вывод о том, что с одной стороны государственное принуждение выступает как метод правового воздействия, основанный на организованной силе и юридических нормах, а с другой – государственное принуждение осуществляется в целях защиты государственных, общественных или личных интересов. Разновидностью государственного принуждения является административно-правовое принуждение, которое обладает его характерными чертами, но в отличие от первого, регулируется нормами административного и административно-процессуального права. Вопросы выделения оснований классификации мер административного принуждения до сих пор остаются дискуссионными. Автор придерживается точки зрения, согласно которой меры административного принуждения следует делить на пять видов: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; 4) меры административной ответственности (наказания); 5) административно-восстановительные меры. При этом достаточно обосновано выделение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в самостоятельную группу мер административного принуждения.

При определении места и роли мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения отмечается, что данные меры специфичны и самодостаточны. Они обладают признаками, позволяющими выделить их в самостоятельную группу: функциями, основаниями (нормативными и процессуальными), целями и правовыми последствиями применения, а также порядком

обжалования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Во втором параграфе первой главы дана характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и сформулированы определения, составляющие следующую правовую конструкцию: меры административного принуждения – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля.

Так, меры административного принуждения – это урегулированные нормами административного права конкретные виды (средства) принудительного воздействия на физических и юридических лиц, избираемые и применяемые уполномоченными органами и их должностными лицами с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей, восстановления нарушенного состояния общественных отношений, а также для охраны общественного порядка, обеспечения общественной и национальной безопасности.

Обозначены общие черты мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: урегулированы федеральными нормативными правовыми актами; применяются органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судом; осуществляются в определенном процессуальном порядке.

Предложено авторское понимание меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; обосновано, что основанием для применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях служит наличие факта либо отдельных признаков правонарушения. При этом одни меры носят личный характер (доставление, административное задержание, личный досмотр, привод),

другие – имущественный (досмотр транспортного средства, изъятие вещей, документов и т.д.).

Детальный анализ базисных характеристик мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля, позволил сформулировать дефиницию «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля» в целях построения полной, актуализированной основы исследования и исключения сложностей при обобщении и сопоставлении действующего законодательства и правоприменительной практики.

В третьем параграфе первой главы выявлено и обосновано, что применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля обусловлено рядом особенностей.

В рамках заявленной темы исследованы материалы 2206 дел об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля, что позволило выделить наиболее часто применяемые меры обеспечения производства должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов. В процентном соотношении от общего количества дел, это такие меры, как: доставление – 1,3%; административное задержание – 64%; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице – 17%; изъятие вещей и документов – 65%. Автором также проанализированы наиболее часто допускаемые должностными лицами ошибки при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и составлении процессуальных документов и причины их возникновения.

Проведенное исследование показало, что в большинстве случаев применение мер обеспечения в подразделениях пограничного контроля пограничных органов способствует своевременному составлению

протоколов об административных правонарушениях, установлению личности правонарушителя, а также иных обстоятельств дела. Так, с помощью доставления и административного задержания обеспечивается установление личности правонарушителя, его места жительства, работы и иные данные. Досмотр и изъятие довольно часто позволяют выявить правонарушение, определить его характер и признаки.

С целью формирования единообразного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов и соблюдения при этом прав и свобод лиц, в отношении которых применяются соответствующие меры, выделены пять последовательных этапов применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: 1) начальный этап (непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, либо получение сообщения и заявления физических и юридических лиц, указывающих на наличие события административного правонарушения. Выявление сотрудниками подразделений пограничного контроля пограничных органов фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения той или иной меры обеспечения производства); 2) подготовительный (технический) этап; 3) основной этап, во время которого происходит непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий; 4) документальный этап (документальное оформление совершенных процессуальных действий); 5) заключительный этап (информирование соответствующего подразделения процессуальной деятельности о возбуждении производства по делам об административных правонарушениях и применении конкретной меры обеспечения производства; иные действия должностных лиц, завершающие применение меры обеспечения производства).

Вторая глава «Особенности применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов» включает пять параграфов, в которых раскрываются основные черты доставления и особенности его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; анализируется административное задержание и определяются обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля; раскрывается содержание личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, а также выявляются особенности их применения; рассматривается изъятие вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемой должностными лицами подразделений пограничного контроля; определяются особенности помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации.

В первом параграфе второй главы при исследовании основных черт и особенностей применения доставления акцентируется внимание на необходимости уточнения и закрепления в КоАП РФ перечня обстоятельств, препятствующих составлению протокола на месте совершения правонарушения. В качестве таких обстоятельств выделяются: а) отсутствие у лица, совершившего административное правонарушение документов, подтверждающих его личность, и невозможность при этом установить ее на месте; б) продолжение противоправного поведения после неоднократных требований о его прекращении; в) необходимость осуществления процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно; г) воспрепятствование правонарушителем производству необходимых процессуальных действий; д) невозможность

определения принадлежности судна и (или) орудий совершения административного правонарушения.

Следует также конкретизировать, что в случае, если административное задержание к доставленному лицу не применялось, то срок его нахождения в соответствующем органе не может превышать времени, требуемого на составление протокола об административном правонарушении или внесения соответствующей записи в протоколе об административном правонарушении, а также проведения иных необходимых процессуальных действий (в том числе проведение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства, изъятия вещей и документов).

В целях устранения правовой неопределенности и достижения более эффективного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, доказывается целесообразность изложения п. 7 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ в следующей редакции: «должностными лицами пограничных органов, военнослужащими, должностными лицами органов внутренних дел (полиции), членами добровольной народной дружины, добровольной казачьей дружины и внештатными сотрудниками пограничных органов Федеральной службы безопасности, а также другими лицами, исполняющими обязанности по охране Государственной границы Российской Федерации, при выявлении административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации – в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), в штаб добровольной народной дружины, служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения».

Во втором параграфе второй главы подчеркивается, что институт административного задержания занимает важное место в системе мер

административного принуждения, создавая необходимые условия для установления личности правонарушителя и обстоятельств совершения административного правонарушения. В этой связи, практической деятельности реализации института административного задержания в подразделениях пограничного контроля пограничных органов должно уделяться первостепенное значение.

Однако, несмотря на многочисленность норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с применением административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля, существует ряд обстоятельств, влияющих на эффективность его применения, среди которых:

- широкий перечень должностных лиц подразделений пограничного контроля пограничных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (в соответствии с Приказом ФСБ России от 11 декабря 2013 № 747) с одной стороны, и отсутствие при этом соответствующей правовой и практической подготовки таких уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля – с другой стороны;

- необходимость применения административного задержания в условиях отдаленности пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и отсутствие при этом в некоторых подразделениях пограничного контроля пограничных органов специально отведенных помещений для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение;

- противоречия, существующие в нормативном регулировании сроков применения административного задержания, в частности в ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ и ч 4. ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»;

- сложности, возникающие у должностных лиц подразделений пограничного контроля пограничных органов при составлении протокола об

административном задержании, по причине отсутствия типовых бланков протоколов, а также недостаточной регламентации этого вопроса КоАП РФ и нормативными актами ФСБ России.

В этой связи сформулированы предложения, корректирующие действующее законодательство (ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ; ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ; ч. 4 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»).

В третьем параграфе второй главы установлено, что на практике в большинстве случаев именно такие меры обеспечения как личный досмотр и, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, способствуют обнаружению соответствующих доказательств (документов, вещей, которые являлись средствами совершения соответствующего правонарушения), после чего должностными лицами пограничного контроля нередко принимается решение о прекращении административного производства в связи с обнаружением признаков состава преступления. Это позволило предложить уточненный перечень оснований применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице являются:

- наличие достаточных данных либо обоснованное предположение компетентного должностного лица свидетельствующих, что у физического лица и (или) в его вещах находятся орудия совершения либо предметы административного правонарушения, оружие и иные предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества;

- осуществление административного задержания.

В свою очередь автором изложена позиция о целесообразности разграничения дефиниций «личный досмотр» и «досмотр вещей, находящихся при физическом лице», выделено и сформулировано понятие «личный досмотр». Кроме того, разработан авторский проект приказа

Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях, должностными лицами пограничных органов ФСБ России».

В четвертом параграфе второй главы при исследовании характеристик такой меры, как изъятие вещей и документов, обращено внимание на отсутствие нормативного закрепления понятия «изъятие», как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что, по мнению автора, может привести к ее неоднозначному пониманию не только в научных кругах, но и среди должностных лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В этой связи предложено авторское определение изъятия вещей и документов, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Излагается позиция о том, что необходимость изъятия вещественных доказательств в подразделениях пограничного контроля возникает чаще всего в процессе личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортного средства. Практика осуществления изъятия документов должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов показывает, что при этом нередко допускаются нарушения каких-либо процессуальных правил. Например, встречаются случаи, когда в протоколе об изъятии вещей и документов отсутствуют отметки о вручении заверенных копий изъятых документов лицам, у которых документы были изъяты.

В пятом параграфе второй главы отмечается, что такая мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации», относится к мерам обеспечения производства по

делу об административных правонарушениях, которые ограничивают права граждан на свободу передвижения и личную неприкосновенность.

В этой связи обоснована необходимость утверждения соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации «Правил содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации», в которых должны быть определены условия и порядок содержания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства, организация их медико-санитарного обеспечения и обеспечения лекарственными препаратами, а также права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов.

В целях обеспечения единообразного правоприменения предложено привести Приказ ФСБ России от 23 декабря 2008 г. № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» в соответствие с положениями статьи 27.19 КоАП РФ «Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации».

В **заключении** диссертации изложены основные выводы, подводятся итоги проведенного исследования; формулируются рекомендации и предложения по совершенствованию правового регулирования применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

В **приложении** к диссертации представлен авторский проект приказа Федеральной службы безопасности Российской Федерации «Об утверждении Инструкции о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей,

находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях, должностными лицами пограничных органов Федеральной службы безопасности Российской Федерации».

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных
журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Гапон Ю.П. Некоторые особенности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля // Проблемы права. 2013. № 5(43). С. 41-46. – 0,6 п.л.

2. Гапон Ю.П. Вопросы соблюдения прав и свобод человека при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. №8. С. 34-37. – 0,4 п.л.

3. Гапон Ю.П. Изъятие вещей и документов, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и порядок ее применения должностными лицами подразделений пограничного контроля // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». – Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2014. №19 (348). С.32-35 – 0,4 п.л.

4. Гапон Ю. П. Порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля // Проблемы права. 2014. № 2 (45). С.72-77. – 0,6 п.л.

5. Гапон Ю. П. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая в подразделениях пограничного контроля // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». – Челябинск: Изд-во ЧелГУ, 2014. №20 (349). С.30-37 – 0,5 п.л.

Научные статьи, опубликованные в других юридических изданиях:

6. Гапон Ю.П., Щербак С.И. Обстоятельства, влияющие на эффективность применения административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля // Проблемы правовой работы, уголовно-процессуальной или административно-процессуальной деятельности пограничных органов в современных условиях: опыт и основные направления совершенствования: Материалы межвузовской научно-практической конференции 2 декабря 2011 г. – М.: Пограничная академия ФСБ России, 2012. С. 313-317. – 0,3 п.л.

7. Гапон Ю.П. Некоторые факторы, влияющие на соблюдение прав и свобод человека при применении должностными лицами мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Приоритетные направления развития вузовской науки: от теории к практике. Сборник материалов II Международной научно-практической конференции / Под редакцией О.В. Климовой. – Троицк: Троицкий филиал ФГБОУ ВПО «ЧелГУ». 2013. Ч. 2. С. 21-26. – 0,3 п.л.

8. Гапон Ю.П. Личный досмотр, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая в подразделениях пограничного контроля // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2014: Материалы XVI Международной научно-практической конференции, посвященной 85-летию со дня рождения профессора, доктора юридических наук, Заслуженного деятеля Высшей школы Юрия Даниловича Лившица (Юридический факультет Южно-Уральского государственного университета, 4 апреля 2014 г.). – Челябинск: ЮУрГУ. 2014. С. 82-85. – 0,3 п.л.

9. Гапон Ю.П. Особенности применения доставления как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля // Актуальные проблемы юридических наук: теория и практика: Материалы I Международной

научно-практической конференции. (Международный фонд правовых исследований «Аспекты права»). – М., 2014. № 1. С.67-71. – 0,5 п.л.

10. Гапон Ю.П. Проблемы соблюдения прав человека при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля // Сборник публикаций фонда развития юридических наук: «Права человека в национальном и международном праве»: сборник со статьями – К. : Фонд развития юридической науки, 2014. С. 42-46. – 0,3 п.л.

11. Гапон Ю.П. Процессуальные аспекты применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице в подразделениях пограничного контроля // Вопросы современной юриспруденции: Сб. ст. по материалам XLI междунар. науч.-практ. конф. № 9 (40). – Новосибирск: Изд-во «СибАК», 2014. С.12-16. – 0,3 п.л.

12. Гапон Ю.П. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Инновации в науке и образовании // Сборник трудов преподавателей Троицкого филиала ФГБОУ ВПО «ЧелГУ» по итогам научно-исследовательской деятельности / Под редакцией О.В. Климовой. – Троицк: Изд-во ЧелГУ, 2014. С.130-134. – 0,3 п.л.

13. Гапон Ю.П. К вопросу о мере обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации» // Теоретические и прикладные аспекты современной науки: сборник научных трудов по материалам IV Международной научно-практической конференции 31 октября 2014 г.: в 3 ч. / Под общ. ред. М.Г. Петровой. – Белгород, 2014. – Часть II. – 208 с. – 0,2 п.л.