

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)

На правах рукописи

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

диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Гречкина Ольга Владимировна

Челябинск 2014

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава I. Теоретико-правовые основы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых подразделениями пограничного контроля.....	16
§1. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения.....	16
§2. Базисные характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля.....	35
§3. Специфика и порядок применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	57
Глава II. Особенности применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля.....	84
§1. Основные черты доставления и особенности его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	84
§2. Административное задержание и обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля.....	99
§3. Особенности применения мер: личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице	118
§4. Изъятие вещей и документов как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая должностными лицами подразделений пограничного контроля.....	137

§5. Особенности помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.....	151
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	163
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	172
ПРИЛОЖЕНИЯ	200

Список принятых сокращений

АПК РФ	Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
ГК РФ	Гражданский кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
КоАП РСФСР	Кодекс РСФСР об административных правонарушениях
УПК РСФСР	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Советской Федеративной Социалистической Республики
УПК РФ	Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
ФЗ	Федеральный закон
ФКЗ	Федеральный конституционный закон
ВАС РФ	Высший Арбитражный Суд Российской Федерации
ВС РФ	Верховный Суд Российской Федерации
КС РФ	Конституционный Суд Российской Федерации
СССР	Союз Советских Социалистических Республик
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
ФСБ России	Федеральная служба безопасности Российской Федерации
МВД РФ	Министерство внутренних дел Российской Федерации
Президиум СССР	ВС Президиум Верховного Совета Союза Советских Социалистических Республик
ВНИИ МВД РФ	Всероссийский научно-исследовательский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации
КПП	Контрольно-пропускной пункт
ФАС	Федеральный арбитражный суд

ВВЕДЕНИЕ

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. Сургутсковой.

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 «Бугристово-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:

– пп. 4 ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «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 другие.

Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в 13 научных статьях, пять 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 восемь параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ
ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ

**§ 1. Меры обеспечения производства по делам об административных
правонарушениях в системе мер административного принуждения**

Являясь компонентом системы мер административного принуждения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (далее меры обеспечения производства), тем не менее, специфичны и самодостаточны. Их особая роль подчеркнута законодателем, а именно: меры обеспечения производства выделены в отдельную главу 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Приступая к исследованию мер обеспечения производства, важно определить их место и роль в системе государственного и административного принуждения.

В настоящее время в административном и административно-процессуальном праве нет единого подхода к толкованию дефиниций государственного и административного принуждения. Нельзя согласиться и с тем, что государственное принуждение «является первичным свойством права, оно воплощает в себе и стимулирующий, и ограничительный его потенциал»¹. Еще «античные философы обосновывали необходимость применения силы государством для достижения общего блага, мира, безопасности государства, торжества справедливости»².

Рассмотрение позиций современных авторов по обозначенной проблеме показывает наличие неоднозначного понимания ими государственного принуждения. Такие ученые как: А.И. Королев и А.Е. Мушкин, трактуют

¹ Овсепян Ж.И. Государственное принуждение как правовая категория // Российский юридический журнал. – 2008. – № 1. – С. 18.

² Колотуша В.В. Силовое принуждение : сущность, структура, тенденции: Монография.– Голицыно: ГПИ ФСБ РФ, 2008. – С.8.

принуждение как «навязывание государственной воли подвластным лицам и тем самым осуществление воли властвующего посредством подавления у этих лиц мотивов антиобщественного характера»¹. Аналогичной точки зрения придерживается и Л.Л. Попов, считая, что принуждение «заставляет гражданина изменить своё поведение в удобную для общества сторону»². По мнению А.И. Каплунова, «меры принуждения – это закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных действий, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и физического вреда»³. М. А. Латушкин определяет государственно-правовое принуждение как государственно-правовое воздействие, урегулированное нормами материального и процессуального права и осуществляемое уполномоченными властными органами (должностными лицами) посредством ограничения прав и свобод принуждаемых субъектов в целях организации безусловного выполнения требований правовых норм⁴. То есть, указанные авторы считают, что государственное принуждение, так или иначе, осуществляется с помощью силового воздействия, посредством ограничения прав и свобод граждан.

Сторонники другого подхода к определению государственного принуждения рассматривают его как «применяемый в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, а также обеспечения правопорядка и безопасности метод правового воздействия на общественные отношения...»⁵.

¹ Королёв А.И., Мушкин А.Е. Государство и власть // Правоведение, 1963, №2. – С. 22.

² Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. – М., 1968. – С. 7.

³ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М. 2005. – С. 20.

⁴ Латушкин М.А. Обеспечение законности применения мер государственно-правового принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Владимир, 2011.– С.8-9

⁵ Попкова Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М. 2001– С.6;

Существуют и иные подходы к трактовке термина государственное принуждение. Нам более близка позиция докторов юридических наук, профессоров А.П. Солдатова и В.А. Мельникова, которые обозначили понятие государственное принуждение следующим образом: «государственное принуждение – это метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений путем применения нормативно закрепленных мер принуждения в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) либо в связи с государственной необходимостью»¹.

Анализ приведенных дефиниций свидетельствует, 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.

В связи с этим, справедлива позиция А.П. Рогова, заявляющего, что функционирование и развитие общественных отношений, возникновение определенных сбоев в этих процессах и негативных последствий (социальные конфликты, правонарушения, обострение проблем терроризма, распространение сферы принуждения в международных отношениях) и необходимость их преодоления заставляют обращаться к принуждению и рассматривать его не как средство подавления и насилия, а как одно из эффективных средств управления, наряду с убеждением, стимулированием и другими². То есть даже в условиях современного правового государства государственное принуждение выступает необходимым, надежным и довольно эффективным средством управления.

Сарсенов К.М. Государственное принуждение и его реализация в деятельности органов внутренних дел : Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 1996. – С. 9 и др.

¹ Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации : Учебник для вузов. – Ростов н/Д: Феникс, 2006. – С. 109.

² Рогов А.П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 4.

Разновидностью государственного принуждения является административное принуждение, которое обладает его характерными чертами, но в отличие от первого, регулируется нормами административного и административно-процессуального права. Как категория и как институт административное принуждение анализируется учеными-юристами уже на протяжении нескольких десятков лет и за это время, как и в трактовке понятия государственное принуждение, сформировалось множество взглядов и мнений. Так, одни ученые рассматривают данное определение именно как административное принуждение¹, а другие – как административно-правовое принуждение².

В. А. Мельников понимает административное принуждение как «метод воздействия государства на субъектов права, заключающийся в причинении им каких-либо правоограничений в форме применения прямо предусмотренных нормами административного права мер в связи с правонарушением (или объективно-противоправным деянием, содержащим в себе признаки состава правонарушения) или в связи с иной государственной необходимостью путем возложения на субъектов права индивидуальным правовым актом управления дополнительной юридической обязанности либо лишения (ограничения на использование) уже имеющихся у них прав»³.

Заслуживает внимания определение административного принуждения, предложенное Л.С. Сафоновой: «Административное принуждение – это совокупность предупредительных мер, мер пресечения начавшегося правонарушения, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и мер административного наказания, применяемых, главным

¹ См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : Дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2005. – 498 с.; Барашев В.В. Институт административного принуждения: соотношение материального и процессуального права : Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-н/Д, 2007. – 26 с.

² См.: Сургутскова А.В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук.– Челябинск, 2011. – 23 с.; Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14.– Челябинск, 2004. – 182 с.

³ Мельников В.А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. – 2012. – № 1. – С. 2–8.

образом, органами исполнительной власти, а также судами (судьями) к нарушителям административного законодательства в целях поддержания должных отношений в сфере государственного управления»¹. Подобное толкование интересно тем, что оно включает в себя четыре группы мер административного принуждения, рассматривая их как «совокупность», тем самым, определяя административное принуждение как систему, состоящую из элементов, в качестве которых представлены меры административного принуждения. То есть меры административного принуждения, взятые в единстве и взаимосвязях друг с другом, образуют целостную систему, состоящую из нескольких обособленных групп (видов)².

Представляется обоснованной также и точка зрения, в соответствии с которой под административным принуждением понимается совокупность средств обеспечения общественной безопасности и правопорядка, применяемых уполномоченными органами государственной власти и их должностными лицами в целях предупреждения и пресечения административных правонарушений³.

Соглашаясь с утверждением, что внешнее проявление административного принуждения и есть та или иная административно – принудительная мера⁴ необходимо обозначить следующее.

Административное принуждение, как система, состоит из совокупности элементов – мер административного принуждения, которые в зависимости от ситуации могут реализовываться уполномоченными на то государственными органами или должностными лицами. Несмотря на свою разнородность, меры

¹ Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2005. - С.7

² Учебное пособие: Меры административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях, ООНИ и РИД БелЮИ, МВД России, Белгород, 2004. – С.12

³ Липатов Э.Г., Пресняков А.В., Семенова А.В. и др. Административное право : Учебник для бакалавров. под ред. д.ю.н. Э.Г. Липатова и д.ю.н. С.Е. Чаннова. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. – С.188.

⁴ Кострюк П.Е. Административное пресечение как мера административного принуждения. – М.: Лаборатория книги, 2010. – С. 32.

административного принуждения взаимосвязаны друг с другом, им также присущи определенные упорядоченность и целостность.

Важно подчеркнуть, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях входят в систему административного принуждения как самостоятельный вид административного воздействия. Проблема классификации мер административного принуждения в юридической литературе обсуждается уже давно, но не все ученые в свою классификацию вводили меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как отдельный вид. Например, еще в 1940-х-1950-х гг. учеными рассматривалась двухчленная классификация, согласно которой меры административно-правового принуждения подразделялись на: административные взыскания и иные меры административного принуждения¹.

Позднее М.И. Еропкиным была предложена трехчленная классификация мер принуждения, в которой он выделял: административные взыскания, меры административного пресечения, административно-предупредительные меры². Веремеенко И.И.³ классифицировал меры административного принуждения также на три вида: 1) административно-процессуальные; 2) административно-правовые санкции; 3) административно-предупредительные. Три вида мер административного принуждения выделяют и некоторые современные ученые: Н.Ю. Хаманева, Ю.М. Козлов которые различают: административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административно-наказательные меры⁴. Схожей точки зрения придерживаются А.В. Семенова и другие соавторы учебника «Административное право: Учебник

¹ Власов В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С. Советское административное право. Учебник. – М.: Госюриздат, 1950.– С.173; Ямпольская Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. – М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 175.

² Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М.: Юрид. лит., 1965.– С. 122.

³ Веремеенко И.И. Административно-правовые санкции. – М., 1975. – С. 71.

⁴ Хаманева Н.Ю. Административное право России: курс лекций. – М.: Проспект, 2008. – С. 398; Козлов Ю.М., Овсянко Д. М., Попов Л.Л. Административное право : Учебник для вузов. – М.: Юристъ, 2005. – С. 162.

для бакалавров», выделяя три группы мер: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности¹.

Существуют и четырехчленные классификации мер принуждения. Так, А.В. Леженин к ним относит административно-предупредительные меры; меры административного пресечения; административные наказания (меры административной ответственности) и административно-восстановительные меры². А.А. Резникова, также наряду с другими административистами, предлагает подразделять меры административного принуждения на: административно-предупредительные; административного пресечения; административно-процессуального принуждения и меры административной ответственности³.

Вместе с тем, в последние годы многие специалисты, такие как А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий выделяют в самостоятельную группу меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях⁴. Той же позиции придерживается Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров, которые меры административного принуждения классифицируют по четырем видам: меры административного предупреждения; меры административного пресечения; меры административной ответственности; меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.⁵ Определенный интерес представляет позиция А.А. Таранова, предложившего использовать для обозначения предусмотренных процессуальным административным законодательством мер понятие «меры административно-процессуального принуждения». Он допускает их разграничение на две группы: меры административно-процессуального

¹ См. Липатов Э.Г., М.В. Пресняков, А.В. Семенова и др. Административное право: Учебник для бакалавров— М.: «Дашков и К°», 2014. – 456 с.

² Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – С.256

³ Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – С. 156.

⁴ Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России.– М.: ЗЕРЦАЛО-М, 2012. – С. 321.

⁵ Попов Л.Л., Мигачев Ю.И. , Тихомиров С.В. Административное право России. М.:Прспект, 2010. – С. 261.

принуждения, преследующие обеспечительные цели (получить доказательства и др.), и меры административно-процессуального принуждения, обеспечивающие цели пресечения правонарушения (привод, отстранение от управления и др.)¹. В.А. Мельников, А.П. Солдатов в своей классификации выделяют пять основных групп: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях; 4) административные наказания; 5) административно-восстановительные меры².

Как видно, вопросы классификации мер административного принуждения до сих пор остаются дискуссионными. На наш взгляд, достаточно обоснованным является выделение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в самостоятельную группу мер административного принуждения. «Подобные меры играют особую роль в обеспечении производства по делу об административном правонарушении, так как способствуют обнаружению и закреплению доказательств»³. Как, справедливо, отметил К.В. Хвастунов: «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются самостоятельной группой мер административно-процессуального принуждения, отличающиеся сферой применения, наличием специального нормативного акта, регулирующего порядок применения таковых (27 Глава КоАП РФ), специфическими задачами (свойственно дуалистическое назначение), строгой процессуальной формой применения, специальными субъектами полномочными применять таковые, особым порядком обжалования»⁴.

Необходимость рассмотрения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в качестве самостоятельной группы мер

¹ Таранов А.А. Административные процедуры в сфере административного принуждения // Юрист. – 2005. – № 5. – С. 25.

² Солдатов А.П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации : Учебник для вузов. – Ростов н/Д: Феникс. – 2006. – С. 124.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : Учебник для вузов. — М.: Эксмо, 2010. — С. 521.

⁴ Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С.7.

административного принуждения подчеркивается и в трудах некоторых современных ученых. Так, А.Ю. Соколов, в контексте действующего административного законодательства рассматривает меры обеспечения производства как систему¹, Сидоров Е. И., Хомяков Л. Л. в своей монографии пишут о мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, в частности, ими дан не только анализ правовой характеристики и классификации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела, но и предпринята попытка рассмотреть наиболее актуальные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела².

По мнению Е. И. Сидорова, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются логическим развитием правовой конструкции: меры административного принуждения – меры административного пресечения – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – меры ответственности³.

В связи с чем, необходимость рассмотрения мер обеспечения производства как самостоятельного вида административного принуждения представляется очевидной. Не вызывает сомнения и то, что к видам административного принуждения относятся административно-предупредительные меры, меры пресечения и меры административной ответственности (административные наказания). Данный факт подтверждается выше приведенными классификациями, которые свидетельствуют, что существование указанных мер признается большинством авторов.

¹См.: Соколов А.Ю Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. – Саратов: Научная книга, 2011.– 306 с.; Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук.– Саратов, 2013.

²Сидоров Е.И., Хомяков Л.Л. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела : Монография.– М.: Изд-во Рос. тамож. акад., 2011. – 112 с.

³Сидоров Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С.11-12

Вместе с тем, вопрос об отнесении административно-восстановительных мер к мерам принуждения до сих пор остается спорным.

Так, А.И. Каплунов полагает, что восстановление как правовая форма государственного принуждения не характерна для административного принуждения¹. А.А. Резникова также заявляет о том, что включение в состав мер административного принуждения восстановительных мер гражданско-правового и финансово-правового характера, и, более того, выделение их в особую группу, состоящую только из подобных мер, неизбежно «повлечет необоснованное расширение объема административного принуждения, как части государственно-правового принуждения»².

Позволим себе не согласиться с подобными суждением авторов по следующим основаниям. Как справедливо, по нашему мнению, на этот счет было замечено С. В. Евдокимовым: «Наряду с предупредительными (превентивными) мерами, мерами пресечения, юридической ответственностью, правовосстановительные меры следует выделить в самостоятельную форму государственного принуждения. Они содержатся во всех отраслях российского права, только в одних отраслях их больше чем в других»³.

Заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук Д.Н. Бахрах рассматривает административно-восстановительные меры как самостоятельный вид мер административного принуждения. Он обозначает, что восстановительные меры вообще и административно-восстановительные, в частности, применяются в целях возмещения причиненного ущерба,

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел : системно-правовой анализ : Дис. ... д-ра юрид. наук – М., 2005.– С. 449.

²Цит. по: Каплунов А.И. О классификации мер государственного принуждения. //Государство и право. – 2006. – № 3. – С. 5 –13; Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009.– С. 156.

³ Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве : Дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1999. – С. 200.

восстановления прежнего положения вещей. Поэтому вид и размер этих мер зависит от характера и размера вреда, причиненного неправомерным деянием¹.

Подобного мнения придерживается и С.А. Романькова, которая считает, что административно-восстановительные меры способствуют восстановлению нарушенного состояния охраняемых законом общественных отношений, а также через определенные лишения и ограничения полностью восстанавливают граждан в их субъективных правах².

В связи с тем, что обозначенные меры восстанавливают правопорядок и способствуют прекращению неправомерного поведения, их не только нельзя исключать из административного права, но и целесообразно рассматривать в качестве самостоятельного вида мер административного принуждения.

Таким образом, разделяя позицию некоторых ученых-административистов, мы считаем, что меры административного принуждения следует подразделить на следующие пять видов: 1) административно-предупредительные меры; 2) меры административного пресечения; 3) меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях; 4) меры административного наказания; 5) административно-восстановительные меры.

Для того, чтобы понять специфику и место мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе административного принуждения, необходимо данную разновидность мер административного принуждения четко отграничить от других. Так, профессор В.И. Майоров считает, что некоторые из мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеют внешнюю схожесть и, на первый взгляд, кажутся близкими по названию к другим мерам административно-правового

¹ Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, ЮН. Стариков. – М.: Норма, 2008. – С. 537.

² Романькова С.А К вопросу о применении полицией административно-восстановительных мер в области дорожного движения // Вестник ДВЮИ МВД России, 2013. –№ 1 (24) – С.147.

принуждения, например, к административно-предупредительным¹. Схожесть административно-предупредительных мер и мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отмечает и К.В. Хвастунов, подчеркивая, что «имея сходство с предупредительными мерами по способу осуществления, форме выражения и характеру правоограничения, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются по иному основанию. Таковым является правонарушение (действительное или предполагаемое). Причем их применение не предотвращает нарушения. Эти меры не могут применяться в связи с возникновением так называемых исключительных обстоятельств и не имеют цели предотвращения их вредных последствий»². Применение рассматриваемых мер лишь создает условия для реализации иных видов административного принуждения, то есть ограничено процессуальными целями³.

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также имеют много общего с мерами административного пресечения, однако, как, справедливо, было отмечено И. А. Калашниковой, «порядок их реализации подчеркивает неоднородность данных категорий административного воздействия и позволяет разделить их на самостоятельные классификационные группы»⁴. Сходство обозначенных мер, по мнению К. В. Хвастунова, обусловлено общим фактическим основанием их применения, каковым является правонарушение, а точнее, его признаки (для применения административного пресечения и мер административно-процессуального

¹Майоров В.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административно-правового принуждения // Полицейское право. Научно-практический журнал. – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2005, № 2 (2). – С. 46.

²Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С.76.

³Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. – М., 1987. – С.13.

⁴Калашникова И.А. Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами : Монография. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, ООО «издательство РЕКПОЛ», 2008. – С. 37.

принуждения не требуется полного установления состава нарушения)¹. Указанная схожесть пресекательных мер с мерами обеспечения производства приводит к тому, что сторонники традиционной трехзвенной системы (выделяющие три вида мер административного принуждения: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения и меры административной ответственности), рассматривают меры обеспечения производства как составляющую мер пресечения², а некоторые ученые и вовсе отождествляют указанные меры³. Подобный подход, по нашему мнению, представляется сомнительным. Полагаем, что меры административного пресечения можно отличить от мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по следующим признакам.

Во-первых, в основе применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях стоит обеспечительная функция, в отличие от функции пресечения нарушения, которая является основой для пресекательных мер. Более того, обеспечительные меры способствуют обеспечению нормального хода производства по делам об административных правонарушениях, т.е. «обслуживают» его, и не могут применяться вне производства по делам об административных правонарушениях.

Во-вторых, «меры обеспечения производства применяются только при наличии административного правонарушения, при этом их применение возможно как в процессе совершения административного правонарушения, так и после его

¹ Хвастунов К.В. Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения // Научный вестник Уральской академии государственной службы, 2008. – №5. – С. 87.

² Липатов Э.Г., Пресняков М.В., Семенова А.В. и др. Административное право: Учебник для бакалавров. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. — 456 с.; Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности. Монография.— М.: РАП, 2009. — 150 с.; Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : Дис. ... канд. юрид. наук — Челябинск, 2004. — 182 с.

³ Волкова В.В., Хахалева Е.В., Галузо В.Н. Административный процесс : учеб. пособие.—М.: ЮНИТИ -ДАНА: Закон и право, 2012.—128 с; В.В. Волкова [и др.] Административный процесс : учеб. пособие. — М.: ЮНИТИ -ДАНА, 2013.—175 с.

совершения»¹, в отличие от мер административного пресечения, которые способны применяться еще до совершения административного правонарушения.

В-третьих, меры обеспечения производства, в отличие от мер пресечения и других мер административного принуждения применяются в определенном, законодательно установленном процессуальном порядке. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1.6 КоАП РФ лицо, привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом.

В-четвертых, как, справедливо, отметил К.В. Хвастунов, «в отличие от мер административного пресечения применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не оказывает самостоятельного непосредственного воздействия на развитие противоправного деяния, не влияет на его динамику столь существенно и непосредственно, как применение мер пресечения»².

По мнению кандидата юридических наук А.В. Лапшина, меры административного пресечения отличаются от мер обеспечения производства, в том числе и по возможности (невозможности) силового обеспечения их применения³. Позволим себе не согласиться с подобным суждением. На наш взгляд, возможность силового обеспечения характерна как для применения мер обеспечения производства, так и для мер административного пресечения. Так, ст. 27.2 КоАП РФ определяет такую меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как доставку следующим образом: «доставление, то есть принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 8 и 10.1, судна и других орудий совершения

¹ Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 493.

²Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. –Челябинск, 2004. – С.79.

³Лапшин А.В. Правовая природа мер административного пресечения // Полицейское право, 2008. – № 1. – С. 46.

административного правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным»¹. То есть, потенциальная возможность применения силы при применении мер обеспечения производства непосредственно заложена законодателем. Об использовании силового обеспечения при применении мер административного пресечения пишет и сам А.В. Лапшин в указанной статье: «Основания и порядок применения силовых мер пресечения тщательно «прописаны». Это вызвано повышенной опасностью применения физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, которые, в отличие от карательных санкций, могут нарушать и физическую неприкосновенность человека»². С учетом вышеизложенного, возможность (невозможность) силового обеспечения не выступает в качестве признака разграничивающего указанные меры.

Меры обеспечения производства имеют общие черты также и с мерами административной ответственности. Однако, как верно отмечают А. Ю. Соколов и В.В. Попов, «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях по своей правовой природе, определяемой их целевой направленностью, не являются санкциями. Это вспомогательные средства принудительного воздействия, с помощью которых обеспечивается нормальный порядок производства. В большинстве случаев они являются предпосылками и предваряют применение отдельных административных наказаний»³. Согласившись с приведенным высказыванием, обозначим, что, на наш взгляд, основным, наиболее очевидным различием между указанными мерами выступает цель их применения. Целью применения мер административной ответственности

¹ Ст. 27.2 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета, 2001.31.12. – № 256.

² Лапшин А.В. Правовая природа мер административного пресечения // Полицейское право, 2008.– № 1. – С. 46.

³ Соколов А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки. // Научный журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2012. – № 6 (89) – С.77.

служит необходимостью наказать субъекта, совершившего административное правонарушение, виновность которого была установлена в процессе производства по делам об административных правонарушениях. Цели же применения мер обеспечения производства закреплены в ст. 27.1 КоАП РФ. К их числу относится пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении, при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления.

Меры обеспечения производства и меры административной ответственности также можно разграничить по нормативному и процессуальному основаниям. В данном случае под термином «нормативное основание» мы понимаем предусмотренность нормами права тех или иных мер. «Нормативным основанием административной ответственности» выступает законодательство об административных правонарушениях, которое содержит нормы права, предусматривающие реакцию государства на совершение административных правонарушений»¹. Причем общественные отношения, связанные с привлечением к административной ответственности, регулируют как КоАП РФ, так и законы субъектов Российской Федерации. В то время как установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отнесено законодателем к предметам исключительного ведения Российской Федерации (п. 4 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ). Процессуальное основание административной ответственности заключается в соблюдении особой процедуры привлечения к юридической ответственности, а процессуальным основанием мер обеспечения выступает соблюдение особой процедуры их применения, в частности, как справедливо было отмечено А. Ю. Соколовым и В. В. Поповым, в качестве процессуального основания применения мер обеспечения производства по делам

¹Административная ответственность: Учебно-практическое пособие / Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.; под ред. С.Е. Чаннова.– М: Волтерс Клувер, 2010 –С.14.

об административных правонарушениях выступает соответствующий правоприменительный акт¹.

Отличаются меры обеспечения производства и меры административной ответственности также и по порядку обжалования актов их применения. Так, административные наказания могут быть обжалованы в порядке, установленном гл. 30 КоАП РФ. При этом, неправомерно примененные государственными органами и их должностными лицами меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут быть обжалованы не только в административном, но и в общем порядке на основании Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»², а также в судебном порядке и на основании Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»³.

Мы разделяем позицию К.В. Хвастунова, который выделяет в качестве одного из критериев разграничения принудительных мер правовые последствия их применения⁴. По мнению указанного автора, к особенностям правовых последствий административных наказаний относится состояние «административной наказанности» (ст. 4.6 КоАП РФ) лица, привлеченного к ответственности. Это состояние вызвано тем, что путем наложения наказания осуждаются, порицаются личность и деяние правонарушителя, на него со стороны государства оказывается карательно-воспитательное воздействие. Интересы частной превенции диктуют необходимость пребывания лица, подвергнутого административному наказанию, в течение года со дня исполнения этого наказания

¹Соколов А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Научный журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2012. –№ 6 (89). – С.77.

² Закон РФ от 27 апреля 1993 г «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // СЗ РФ. 1993.

³ Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // № 51. – Ст. 4970.

⁴ Хвастунов К.В. Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения // Журнал «Научный вестник Уральской академии государственной службы», 2008. –Вып. №4(5) –декабрь – С.90

в особом неблагоприятном для него правовом состоянии. Совершение в течение этого срока тем же лицом повторного однородного правонарушения в ряде случаев является признаком, влекущим повышенную административную ответственность (ст. 4.4 КоАП РФ), это обстоятельство может быть признано в качестве отягчающего ответственность за нарушение (п. 3 ч. 1 ст. 4.3 КоАП РФ). Применение же мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ни при каких обстоятельствах подобных правовых последствий не влечет¹.

Таким образом, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как составляющая системы мер административного принуждения, имеет общие черты с административно-предупредительными мерами, мерами пресечения и административной ответственностью. Однако при этом, указанная группа мер обладает своими специфическими признаками, позволяющими их отграничить от иных мер административного принуждения. К их числу, на наш взгляд, можно отнести функции, которые выполняют меры обеспечения производства, основания (нормативное и процессуальное), цели и правовые последствия их применения, а также порядок обжалования.

Исследуя меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения представляется целесообразным обозначить следующее. В учебной и научной юридической литературе последних лет встречается точка зрения, согласно которой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (далее меры обеспечения) рассматриваются как система². При этом следует учесть, что «система – это целостное образование, обладающее новыми качественными характеристиками, не содержащимися в образующих его

¹ Хвастунов К.В. Указ. соч. С.90

² См: Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук.– СПб., 2005.– С. 28–68; Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Дис. ... доктора юридических наук: Саратов, 2013 - С.144-158

компонентах, а также совокупность объектов, взаимодействие которых вызывает появление новых, интегративных качеств, не свойственных отдельно взятым образующим систему компонентам»¹.

Подобный подход представляется рациональным и обоснованным, так как позволяет получить наиболее полное и целостное представление о мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. По мнению доктора юридических наук А.Ю. Соколова, «...меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут и должны рассматриваться как системное понятие. Они обладают необходимым единством, обусловленным целью обеспечения производства по делу, применяются в однообразном административном порядке, имеют сходные основания применения, воздействуют на одних и тех же субъектов государственно-управленческих отношений, закреплены в базовом нормативном акте, составляющем основу административно-деликтного законодательства. Наличие общих черт, то есть существенных признаков, проявляющихся во всем многообразии форм мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, и определяет специфику данного вида административного принуждения среди иных групп принудительных мер»². Поддерживая приведенную точку зрения, отметим, что к достоинствам такого подхода также можно отнести и то, что рассмотрение мер обеспечения с позиции системы дает возможность выработать единый и более оптимальный подход к применению мер обеспечения различными правоприменительными органами.

Анализ различных подходов к пониманию государственного принуждения свидетельствует, 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. В

¹ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981.– С. 18–19, 21, 242.

² Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография. — Саратов: Научная книга, 2011.– С.16.

условиях современного правового государства государственное принуждение выступает необходимым и достаточно эффективным средством управления. Административное принуждение, являясь разновидностью государственного принуждения, представляет собой систему, состоящую из определенных элементов – мер административного принуждения.

Мы разделяем позицию ученых-административистов, которые считают возможным классифицировать меры административного принуждения на следующие группы: 1) меры административного предупреждения; 2) меры административного пресечения; 3) меры, обеспечивающие производство по делам об административных правонарушениях; 4) меры административного наказания; 5) административно-восстановительные меры.

В ходе подробного рассмотрения места и роли мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения, отмечено, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях специфичны и самодостаточны, а также обладают признаками, позволяющими выделить их в самостоятельную группу (включая функции, выполняемые мерами обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, основания (нормативные и процессуальные), цели и правовые последствия применения, а также порядок обжалования актов применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях).

§ 2. Базисные характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля

Для всестороннего исследования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля, необходимо выявить содержание понятия «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля»

и базисных для него терминов «мера административного принуждения» и «мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях». На наш взгляд, необходимо также дать характеристику мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, акцентируя внимание на тех из них, которые применяются в подразделениях пограничного контроля.

Термин «мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» является производным от более широкой категории «мера административного принуждения». В свою очередь, мера административного принуждения – это один из видов принудительных мер. В связи с чем, осмысление сущности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, и особенностей их применения должностными лицами, возможно только с учетом познания мер принуждения в целом.

«Всякую принудительную меру следует рассматривать как дозволенное правовой нормой негативное изменение статуса личности, организации. Только в правовых рамках уполномоченные государством органы и должностные лица могут ограничивать права и свободы субъектов права»¹.

Толковый словарь В.И. Даля рассматривает слово «мера» как «способ определения количества по принятой единице; мера вообще прилагается к протяжению и к пространству, а отвлеченно, вообще предел, ино пора, срок»². С.И. Ожегову определяет «меру», в том числе, как «... граница, предел проявления чего-нибудь.... Средство для осуществления чего-нибудь, мероприятие»³. Философский энциклопедический словарь трактует указанный термин как «философскую категорию, выражающую диалектическое единство качеств, и количественных характеристик объекта...»⁴. Интересное, на наш

¹ Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 514.

² Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. – М.: Рипол -Классик, 2006.– Т. 2: И-О. – С. 323.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М.: Советская энциклопедия., 1968. – С. 337.

⁴ Философский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия., 1983.С.360.

взгляд, понимание данного термина предлагает новая философская энциклопедия, в которой указано, что «мера – категория философского дискурса, фиксирующая и обобщающая результаты и процедуры измерения качественно-количественной определенности предметов, процессов и их взаимоотношений, тех средств измерения, которые выступают в функции эталонов»¹. Вышеприведенные формулировки дефиниции «мера» позволяют, применительно к праву, говорить о ней как о средствах осуществления (применения) чего-либо в установленных законом пределах (определенных рамках). В связи с этим, вполне справедливо, Ю. И. Попугаев определяет правовые меры, как совокупность юридически значимых действий, применяемых государством и его представителями, и являющихся способами осуществления их обязанностей участников правоотношений².

По мнению К.В. Хвастунова, «мера принуждения – это конкретное принудительное действие полномочного субъекта, направленное на обеспечение властного государственного волеизъявления, предусмотренное законом. В целом же, государственное принуждение состоит из конкретных мер принуждения, направленных на обеспечение воли государства выраженной в правовых предписаниях, оснований и порядка их применения, а также системы субъектов полномочных применять таковые»³. На наш взгляд, основным достоинством приведенного определения является то, что оно подчеркивает правовой характер мер принуждения, позволяя четко разграничить их с такими терминами как «насилие» и «произвол».

Отметим, что подразделения пограничного контроля относятся к пограничным органам федеральной службы безопасности, которые, в свою очередь, входят в систему обеспечения государственной безопасности. Поэтому уполномоченные должностные лица указанных подразделений в пределах своей

¹ Новая философская энциклопедия : в 4 т. – М.: Мысль, 2010. – Т. 2: Е-М. – С. 527.

² Попугаев Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 7.

³ Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 26.

компетенции применяют меры, направленные на обеспечение национальной безопасности. Коллектив авторов монографии «Правовая основа обеспечения национальной безопасности» Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин и другие считают, что обеспечение национальной безопасности достигается правовыми мерами общего и непосредственного противодействия. К мерам общего противодействия относятся меры экономического, политического, международного, социального, военного, правового, организационного, технического и иного характера; непосредственного – разведывательные, контрразведывательные, оперативно-разыскные, следственные и иные. Их совокупность составляет общегосударственную систему мер обеспечения национальной безопасности¹. Подразделениями пограничного контроля в оперативно-служебной деятельности применяется широкий сектор правовых мер, в том числе, используются и меры принуждения из различных отраслей права. В этой связи, следует отметить, что в последнее время институт правового принуждения все более активно исследуется в различных отраслевых правовых науках – уголовном, уголовно-процессуальном, гражданском, финансовом, налоговом праве и т.д.². Несомненно, изучение каждой правовой меры заслуживает соответствующего анализа и отдельной проработки. Однако в рамках проводимого исследования обратим внимание на меры административного принуждения. Указанные меры вызывают особый интерес по той причине, что изучение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях через призму мер административного принуждения представляется наиболее всесторонним и полноценным.

В административном праве понятие «мера административного принуждения» трактуется неоднозначно. Так, А.В. Коркин определяет меры административно-

¹ Авдеев Ю.И., Аленкин С.В., Алешин В.В., Башкатов Л.Н., Беляев А.Е. Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ. – М.: Юнити-Дана, 2012. – С.333

²См.: Разгильдиева М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : Дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2011. – 563 с.; Кучеров И.И., Кикин А.Ю. Меры налогово-процессуального принуждения: учебное пособие. – М.: ИД «Юриспруденция», 2011.–124 с.; Кутуев Э.К. Меры принуждения в уголовном процессе. Теоретические и организационно-правовые проблемы : Монография. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2009. – 111 с., и др.

правового принуждения как конкретные виды воздействия на физических и юридических лиц, выраженные в психических, материальных, организационных и физических ограничениях, применяемых специально уполномоченными на то субъектами как в связи с правонарушением (преступлением), так и при его отсутствии для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹.

С точки зрения А.А. Резниковой, «мера административного принуждения – это установленный нормами административного и административно-процессуального права, способ (средство) целенаправленного воздействия уполномоченных органов (должностных лиц) исполнительной власти и судей на физических и юридических лиц в рамках внеслужебного подчинения, применяемый с целью предупреждения и пресечения правонарушений, обеспечения надлежащего осуществления административного процесса, наказания правонарушителей, а также при возникновении иных обстоятельств угрожающих безопасности личности и общественной безопасности»².

А.В. Леженин рассматривает административно-принудительные меры как средства принудительного характера, используя которые исполнительные органы (должностные лица) обеспечивают необходимое упорядочивающее воздействие на регулируемые общественные отношения³.

Обозначенные подходы к содержанию рассматриваемого понятия не противоречат друг другу, скорее наоборот, позволяют рассмотреть его с разных сторон. Между тем, на наш взгляд, указанные дефиниции имеют определенные недостатки. Так, трактовка, предлагаемая А. В. Лежениным, рассматривает меры административного принуждения довольно широко, не позволяя четко отграничить их от иных правовых мер. Определение А. А. Резниковой, по нашему мнению, обозначает рассматриваемое явление не в полном объеме, так как

¹ Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. – С. 49.

² Резникова А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – С.156.

³ Леженин А.В. Административно-предупредительные меры правового принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2004. – С. 45.

основывается на фактическом игнорировании праввосстановительных мер. В первом параграфе нами уже была обоснована целесообразность рассмотрения административно-восстановительных мер в качестве самостоятельного вида мер административного принуждения. А. В. Коркин исследует применение указанных мер для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Полагаем, что понятие «меры административного принуждения» намного шире и многоаспектнее, поскольку применение данных мер специально уполномоченными на то субъектами возможно для обеспечения не только общественной, но и национальной безопасности. Доктор юридических наук, профессор Академии ФСБ России В. М. Редкоус предлагает понимать термин «национальная безопасность» как защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз, достигаемая применением системы мер политического, экономического, организационного, правового, военного, идеологического и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства, обеспечивающая их устойчивое прогрессивное развитие¹. Подобное понимание также соответствует Стратегии национальной безопасности Российской Федерации².

Опираясь на анализ приведенных формулировок и учитывая их неточности, сформулируем следующее определение: «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

¹ Редкоус В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах - участниках Содружества Независимых Государств : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2011. – С.13.

² См.: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, 2009. 19.05. – № 88.

отношений, а также для охраны общественного порядка, обеспечения общественной и национальной безопасности».

Среди широкого арсенала мер административного принуждения особое место занимают меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что обусловлено, прежде всего, их организационным потенциалом, позволяющим оперативно воздействовать на общественные отношения, возникающие в связи с совершением административных правонарушений¹. Как средство прекращения противоправного поведения, способ устранения противоправной ситуации меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях играют важную роль в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности².

По мнению таких ученых-административистов как Л.Л. Попов, Ю.И. Мигачев, С.В. Тихомиров, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении играют важную роль в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях³. С подобным мнением трудно не согласиться. Однако более подробно значение мер обеспечения производства и их роль в производстве по делам об административных правонарушениях мы исследуем позже. Прежде всего необходимо разобраться с содержанием понятия «меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении».

Несмотря на то, что, как, справедливо, отметили А.Ю. Соколов и В.В. Попов, «действующее административно-деликтное законодательство предусматривает отдельную кодифицированную главу с детальной регламентацией мер обеспечения производства по делам об административных

¹Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук, – Саратов, 2004. – С.3.

²Привезенцев В.Н. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в информационной сфере. – Информационное право, 2007, № 4. С. 30

³Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России : учебник. – Проспект, 2010. – С. 483.

правонарушениях (Гл. 27 КоАП РФ)¹, в юридической литературе встречаются различные дефиниции, обозначающие данное правовое явление. Это связано, в первую очередь с тем, что сам законодатель в вышеупомянутой главе не дает легальной формулировки понятия «меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении», а лишь перечисляет в каких целях уполномоченное лицо вправе в пределах своих полномочий применять указанные меры (ст. 27.1 КоАП РФ).

Н.В. Макарейко рассматривает меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как вид мер административного принуждения, применяемых уполномоченными субъектами в установленном процессуальном порядке для достижения целей производства по делам об административных правонарушениях².

Более широко раскрыл содержание понятия «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» К.В. Хвастунов, который трактует их как «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это урегулированная нормами административного права совокупность юридически значимых принудительных действий, применяемых компетентными органами, и являющихся способами обеспечения осуществления установленного порядка производства по делам об административных правонарушениях, реализации его задач, а также процессуальных обязанностей и полномочий участников производства»³.

Л.С. Сафонова считает, что «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – это урегулированная федеральным законодательством и другими нормативными правовыми актами основная часть

¹Соколов А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки // Научный журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2012.– № 6 (89). – С.72.

² Макарейко Н. В. Административное право. 7-е изд., пер. и доп. Конспект лекций.– М.,: Юрайт, 2012. – С.136.

³Хвастунов К.В. «Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения» // Научно-информационный журнал «Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право», 2008. – Вып. №4(5).– декабрь.- С.87

мер административного принуждения, применяемая органами исполнительной власти, их должностными лицами или судами (судьями) 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»¹.

Похожее определение дает и Ю.В. Помогалова, которая обозначает меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как «урегулированные административно-процессуальными нормами действия компетентных органов и их должностных лиц, осуществляемые в определенном порядке при наступлении обстоятельств, указанных в законе, направленные на пресечение правонарушений, обнаружение и фиксацию доказательств, создание иных условий для объективного, всестороннего и полного рассмотрения дела об административном правонарушении»².

Еще детальнее и конкретнее формулирует это понятие А.Ю. Соколов, который указывает, что это «урегулированные федеральным законодательством меры административного принуждения, применяемые органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судом в целях обеспечения нормального течения производства по делам об административных правонарушениях в связи с обнаружением признаков правонарушения либо при достаточных основаниях для предположения о наличии таких признаков в строго определенном процессуальном порядке в рамках производства по делу об административном правонарушении к лицам, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении, а также к иным участникам производства, направленные на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность,

¹Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2005. – С.7

² Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С.7.

имущественных прав либо субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида»¹.

Итак, различие в научных взглядах на содержание термина «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» дают основание полагать, что данное правовое явление сложно и многоаспектно. Вместе с тем, анализ приведенных выше дефиниций позволяет обозначить те общие черты мер обеспечения производства, которые выделяют большинство указанных авторов. К ним относится то, что меры обеспечения производства:

- 1) урегулированы федеральными нормативными правовыми актами;
- 2) применяются органами исполнительной власти (их должностными лицами) и судом;
- 3) осуществляются в определенном процессуальном порядке.

Помимо этого, в формулировках таких авторов, как А.Ю. Соколов и Н.В. Макарейко, прослеживается еще одна общая черта: меры обеспечения производства являются видом мер административного принуждения. На наш взгляд, подобное уточнение, должно быть отражено в рассматриваемой дефиниции, так как это способствует лучшему пониманию сущности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

По справедливому мнению О.Е. Мешковой, никакое определение не может исчерпать всех признаков предмета, однако оно должно отражать самые основные, существенные признаки, в этом случае преследуется цель выделить данное явление из класса ему подобных². Согласно «рекомендациям по основным принципам и методам стандартизации терминологии» к определению, в частности, предъявляются такие требования как «соразмерность определения» и

¹ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Автореф. дис... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2013. – С. 8–9.

²Мешкова О.Е. Роль функций государства в формировании предметного и функционального критериев выделения отраслей в системе права // Вестник Омского университета, 1998. – Вып. 3. – С. 82.

«оптимальная краткость определения»¹. Учитывая это, представляется не совсем обоснованным включение А.Ю. Соколовым в дефиницию рассматриваемого понятия фразы «...направленные на ограничение права на свободу и личную неприкосновенность, имущественных прав либо субъективных прав управления транспортным средством соответствующего вида». Поскольку, если рассматривать меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как один из видов мер административного принуждения, необходимо учитывать следующее: «основным признаком метода принуждения является то, что в процессе применения мер принуждения ограничиваются права, свободы, законные интересы тех субъектов права, в отношении которых они применяются»². В связи с чем, дополнять определение мер обеспечения производства рассматриваемой фразой, по нашему мнению, нет необходимости.

Мы придерживаемся точки зрения тех ученых, которые в рассматриваемое понятие включают цели применения мер обеспечения производства, указанные в КоАП РФ. Важность подобного включения состоит в необходимости логического соответствия нормативного содержания обозначаемому понятию. Так, согласно ст. 27.1. КоАП РФ меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления³. Также данные меры направлены на решение задач производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных в ст. 24.1 Кодекса. К их числу относятся: своевременное, всестороннее, полное и

¹ См.: Рекомендации по основным принципам и методам стандартизации терминологии. РМГ 19-96 // М., ИПК Изд-во стандартов, 1998.

² Мельников В.А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс, 2012. – № 1. – С. 5.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 10.07.2012) // Российская газета, 2001. 31.12.– N 256.

объективное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в точном соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений¹.

Из приведенных целей и задач видно, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлены на выяснение истины при рассмотрении дел об административных правонарушениях и являются гарантией вынесения справедливого решения по делу².

Принимая во внимание сказанное, на наш взгляд, наиболее уместным будет определить меры обеспечения производства как «разновидность административного принуждения, урегулированная нормативно-правовыми актами и применяемая в установленном процессуальном порядке компетентными органами и их должностными лицами 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».

К мерам обеспечения производства по делам об административных правонарушениях относятся все перечисленные в ст. 27.1 КоАП РФ меры: 1) доставление (ст. 27.2); 2) административное задержание (ст. 27.3–27.5); 3) личный досмотр, досмотр вещей, транспортного средства, находящихся при физическом лице, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов (ст. 27.7–27.9); 4) изъятие вещей и документов (ст. 27.10–27.11); 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида (ст. 27.12);

¹Меры административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях : Учебное пособие.– Белгород, ООНИ и РИД БелЮИ, МВД России, 2004. – 33 с.

² Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : Учебно-практическое пособие.– М: Волтерс Клувер, 2010. – С. 6.

5.1) освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения (ст. 27.12); 7) задержание транспортного средства (ст. 27.13); 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей (ст. 27.14); 9) привод (ст. 27.15), 10) временный запрет деятельности; 11) залог за арестованное судно; 12) помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации¹. Причем две последние меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении – залог за арестованное судно и помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, были введены в КоАП РФ сравнительно недавно в июле и декабре 2011 года соответственно.

Н. М. Конин относит к мерам административного пресечения правонарушений и обеспечения производства по делам об административных правонарушениях такие меры как: прекращение работ и приостановление деятельности отдельных предприятий и организаций или их частей, применение специальных средств, оружия и физической силы работниками МВД, ФСБ, милиции и других силовых структур, меры административного надзора за некоторыми лицами, оцепление (блокирование) отдельных участков местности, домов, дворов и некоторые другие аналогичные по своему назначению меры². Не совсем обоснованно, на наш взгляд, включение указанных мер в состав мер обеспечения производства. Во-первых, «при производстве по делу об административном правонарушении могут применяться только меры

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001. № 195-ФЗ // Российская газета, 2001. 31.12. – № 256.

² Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах : Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012. – С. 90.

обеспечения, предусмотренные Кодексом»¹. Во-вторых, приведенная формулировка обобщает меры административного пресечения правонарушений и обеспечения производства, однако это два различных и совершенно самостоятельных вида мер административного принуждения. В связи с чем, действия правоприменительных органов, перечисленные Н. М. Кониным, целесообразнее отнести только к мерам административного пресечения, а к мерам обеспечения производства – исключительно меры, перечисленные в КоАП РФ.

Основанием для применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях служит наличие 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.).

По мнению Ю. А. Дмитриева, И. А. Полянского, Е. В. Трофимова, задача мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – обеспечение административно-процессуальной деятельности по привлечению виновных к лиц к ответственности за совершение административных правонарушений².

При применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях КоАП РФ предусматривает гарантии законности. Они выражаются, прежде всего, в том, что перечень указанных мер является исчерпывающим, иные меры применяться не могут. Кроме того, принимать решение об избрании мер принудительного воздействия имеют право только уполномоченные на это органы и должностные лица в пределах своей компетенции³.

¹Борисов А.Б. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. – М.: Книжный мир, 2011.– С.764

²Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации : Учебник для юридических вузов. – Система ГАРАНТ, 2008.– С.150.

³См.: Административно-процессуальное право : Курс лекций. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. – 399 с.

Анализ юридической литературы показывает, что классификации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях уделено значительное внимание, однако среди исследователей отсутствует единогласие по данному вопросу. Соглашаясь с А.Ю. Соколовым, заметим, что «четкая классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях может стать вспомогательным средством для законодателя при совершенствовании системы таких мер»¹. Поэтому, не вступая в дискуссию, рассмотрим некоторые взгляды современных ученых на классификацию указанных мер.

Ю.С. Кириллова считает, что меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в зависимости от целей их применения условно можно разделить на три основные группы:

1. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях пресекательного характера (доставление, административное задержание и привод). Названные меры направлены на прекращение противоправного поведения лица, совершившего правонарушение, посредством принудительного ограничения свободы передвижения, пользования имуществом, явившимся предметом либо орудием совершения административного правонарушения.

2. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях направлены на получение доказательств и представляют собой урегулированные административно-процессуальными нормами принудительные юридически значимые действия компетентных органов, направленные на обнаружение, фиксацию и изъятие доказательств. К указанной группе мер можно отнести досмотр, осмотр, изъятие.

3. Меры, направленные на исполнение постановления по делу об административном правонарушении. Это действия компетентных органов и

¹Соколов А.Ю. Классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2012. –№ 4 (87) – С.74.

должностных лиц, применяемые для обеспечения исполнения административного наказания, назначаемого в дальнейшем, а также обеспечения взыскания причиненного ущерба и издержек по делу (например, временный запрет деятельности)¹.

Мнение Ю.С. Кирилловой нельзя назвать новым, так как ранее подобная точка зрения была обозначена К.В. Хвастуновым, который в качестве критерия классификации выделил характер выполняемых функций², и В.Р. Кисиним, который одним из первых подразделил меры административно-процессуального принуждения на меры административно-процессуального пресечения, административно-процессуальные меры, направленные на получение доказательств, и процессуальные меры исполнения административных взысканий³. Доктор юридических наук, профессор А.М. Воронов в вышеперечисленные подгруппы включает еще «меры обеспечения процесса производства и рассмотрения дела: доставление; помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации; привод»⁴.

А.И. Каплунов наряду с мерами, направленными на получение доказательств и гарантирующими исполнение вынесенного по делу решения, называет также меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении⁵.

¹Кириллова Ю.С. Некоторые проблемы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Владимирского юридического института № 2(15). Научно-прикладные аспекты совершенствования деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, 2010. – С.81

²Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2004. –С.68.

³См. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение. Дис... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 64-68; Кисин В. Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. Учебное пособие / Кисин В.Р. - М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1987 С. 20-23

⁴Алехин Е.А., Ведерников Л.М., Воронов А.М. и др. Административная юрисдикция налоговых органов: учебник. – М.: ВГНА Минфина России, 2012. –С. 177–179.

⁵Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел: системно-правовой анализ : Дис. ... д-ра юрид. наук.– М., 2005. – С. 379–383.

Помимо этого, В.Р. Кисин предложил еще одну классификацию в соответствии с которой меры административно-процессуального принуждения подразделяются в зависимости от характера правоограничений, содержащихся в принудительных мерах, на меры, содержащие ограничения личных неимущественных прав, меры, содержащие ограничения имущественных прав личности, меры, содержащие ограничения организационного характера¹. Впоследствии подобная классификация была поддержана О.Н. Гапоновым, который разграничил меры обеспечения, применяемые в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественный порядок, по характеру содержащихся в них правоограничений на меры обеспечения, ограничивающие физическую свободу граждан; меры обеспечения, ограничивающие иные личные неимущественные права граждан; меры обеспечения, ограничивающие имущественные права граждан². Если указанную классификацию рассмотреть через призму административных правонарушений в области защиты государственной границы Российской Федерации, то среди перечисленных в ней мер обеспечения при производстве по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля чаще всего применяются меры, ограничивающие физическую свободу граждан, в частности, административное задержание и меры обеспечения, ограничивающие имущественные права граждан – личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, и изъятие вещей, документов.

Л.С Сафонова., исходя из выделяемых ею признаков системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предлагает классифицировать их по нескольким самостоятельным группам:

1) по взаимосвязи с совершенным правонарушением они могут быть: а) самостоятельными, не связанными с совершением правонарушения (введение

¹ Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение. Дис... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 64-68.

² Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С.11.

карантина, ежегодный технический осмотр транспортных средств), и б) самостоятельными, но обусловленные совершением правонарушения (отстранение от управления транспортным средством, запрещение его эксплуатации);

2) по методам воздействия такие меры могут применяться в виде: а) психического воздействия (официальное требование о прекращении правонарушения); б) физического воздействия (доставление, административное задержание, привод); в) или материального характера (изъятие вещей, запрещение эксплуатации транспортного средства, арест товаров, транспортных средств и иных вещей);

3) по объектам воздействия меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (меры административного пресечения) могут быть: а) мерами, применяемые к физическому лицу (доставление, административное задержание, ограничение передвижения по территории России иностранных граждан и лиц без гражданства, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия); б) к юридическим лицам мер разного характера (например, приостановление работы стрелкового тира в связи с нарушением правил стрельбы, приостановление работы торгового предприятия в связи с нарушением санитарных правил или финансовых операций) и др;

4) по характеру сферы воздействия меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (меры административного пресечения) могут быть объединены в две группы: а) меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях общего назначения (доставление, административное задержание и др.) и б) меры специального назначения (применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия);

5) по степени кодификации меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (меры административного пресечения) можно подразделить на две группы: а) меры, закрепленные в КоАП РФ (кодифицированы и строго регламентированы); б) меры, закрепленные в законодательных и иных нормативных правовых актах, в частности,

регламентирующие порядок применения специальных средств и огнестрельного оружия;

б) по объему полномочий должностных лиц органов исполнительной власти, применяемых меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹.

Основным недостатком приведенной классификации, является то, что Л.С. Сафонова в трех первых пунктах отождествляет меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях с мерами пресечения, что, по нашему мнению, недопустимо. Третий пункт рассматриваемой классификации частично перекликается с позицией К.В. Хвастунова, который также подразделяет, меры обеспечения производства в зависимости от того, к каким субъектам они могут быть применены, на меры, применяемые только в отношении физических лиц, меры, применяемые только в отношении юридических лиц и на меры, применяемые как в отношении физических, так и юридических лиц². Полагаем, что подобное разделение мер обеспечения производства вполне оправдано. При этом, в КоАП РФ присутствует еще один субъект, к которому могут быть применены исследуемые меры – должностные лица. В связи с чем, считаем возможным включить в данную классификацию указанный субъект.

Помимо рассмотренных классификаций мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как верно было отмечено М. А. Лапиной, в юридической литературе встречаются классификации и по другим основаниям:

– в зависимости от субъекта правоприменения (органы внутренних дел (полиция), налоговые органы, таможенные органы) и др.;

¹ Сафонова, Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук.– Санкт-Петербург, 2005. – С. 38–39.

² Хвастунов, К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук, – Челябинск, 2004. – С.73.

– по лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении: 1. меры, применяемые только в отношении физических лиц (доставление, административное задержание, отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида, задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации, медицинское освидетельствование на состояние опьянения, освидетельствование на состояние алкогольного опьянения, личный досмотр, досмотр вещей находящихся при физическом лице, досмотр транспортного средства, привод, помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации); 2. меры, применяемые только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (осмотр принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю, помещений, территорий, находящихся там вещей и документов, временный запрет деятельности, залог за арестованное судно); 3. меры, применяемые как в отношении физических лиц, так и в отношении юридических лиц (изъятие вещей и документов, арест товаров, транспортных средств и иных вещей)¹.

Таковыми авторами, как Н. Г. Шурухнов², Ю.Н. Мильшин³, О.В. Левченко⁴ и некоторыми другими, предложены иные варианты классификации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Анализ приведенных точек зрения ученых позволяет сделать вывод о том, что существуют различные критерии классификации мер обеспечения производства. Представляется, что подобное многообразие способствует лучшему

¹ Лапина М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : монография. – М.: Финансовый университет, 2013. – С. 83–84.

² Шурухнов Н.Г. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их классификация. – Вопросы правоведения, 2013. – № 2. – С. 388–397.

³ Мильшин Ю.Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. – М.: Юрист, 2007.– № 5. – С. 35–38.

⁴ Левченко О.В. Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики : Дис. ... канд. юрид. наук.–Краснодар, 2009. – С. 95–96.

пониманию сущности и различных аспектов такого сложного социально-правового явления, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Дальнейшее исследование избранной проблемы настоятельно требует изучения имеющихся в научной литературе формулировок дефиниции «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля».

Толковый словарь С.

- - - - - ;
 св. что (к кому-чему). Употребить, использовать, осуществить что-л. на деле, на практике»¹.

В.М. Редкоус сформулировал следующее определение: «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», согласно которому оно представляет собой деятельность уполномоченных должностных лиц органов национальной безопасности по реализации в пределах предоставленных полномочий права применить установленные КоАП РФ меры обеспечения 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, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления для решения задач и функций, возложенных на органы национальной безопасности»². Данная формулировка представляет определенный интерес. В ней указываются цели применения

¹ Большой толковый словарь русского языка/сост. и гл. ред. С.А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2000. – С. 982.

² Редкоус В.М. О понятии «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» // Закон и право, 2009. – № 12. – С. 59–61.

уполномоченными лицами мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, закрепленные в ч.1 ст. 27.1 КоАП РФ. Подчеркивается, что это «деятельность уполномоченных должностных лиц». Подобная формулировка представляется важной, в том числе и потому, что помимо главы 23 КоАП РФ для сотрудников подразделений пограничного контроля существует специальная вышеупомянутая норма, – Приказ ФСБ России от 11 декабря 2013 г. № 747¹. И, наконец, определение, предложенное В.М. Редкоус, уточняет, что применение мер обеспечения производства осуществляется для решения задач и функций, возложенных на органы национальной безопасности. Однако, в качестве недостатка указанной формулировки можно отметить наличие в определении тавтологии: «*применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства ... представляет собой деятельность уполномоченных должностных лиц ... по реализации в пределах предоставленных полномочий права *применить* установленные Кодексом РФ...*»².

Полагаем, что по аналогии с указанным определением, и учитывая ранее сформулированное нами понятие «мера обеспечения производства», дефиницию «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля», можно представить следующим образом:

«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

¹ Приказ ФСБ РФ от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности» // Российская газета, 2014. 19.02. – № 38.

² 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.40–46.

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.

Итак, проведенное в настоящем параграфе исследование позволило охарактеризовать меры обеспечения производства и сформулировать понятия, составляющие следующую правовую конструкцию: мера административного принуждения – меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля.

Установлено, что меры обеспечения производства могут быть классифицированы по различным основаниям: в зависимости от целей их применения, по характеру содержащихся в них правоограничений, в зависимости от субъекта, к которому они могут быть применены, по объему полномочий должностных лиц органов исполнительной власти, в зависимости от направленности (объекта) принудительного воздействия, и т.д. Наличие этих классификаций не определяет тот или иной их вариант как единственно верный. Подобное многообразие критериев классификации свидетельствует не только о многозначности и неоднородности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, но и способствует лучшему пониманию сущности и различных аспектов этого сложного правового явления.

**§ 3. Специфика и порядок применения должностными лицами
подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства
по делам об административных правонарушениях**

Важнейшая роль по обеспечению безопасности интересов государства на путях международного общения, предотвращения воздействия угроз национальным интересам в пограничной сфере отводится подразделениям пограничного контроля, охраняющим государственную границу в пунктах пропуска через нее¹. При этом, уполномоченные должностные лица подразделений пограничного контроля в рамках реализации правоприменительных функций, возложенных законодательством на пограничные органы, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях и в зависимости от обстоятельств дела имеют право применять к юридическим и физическим лицам меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Цели, основания и процедуры применения каждой из них конкретизируются в отдельных статьях главы 27 КоАП РФ.

Несмотря на то, что тема применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ранее уже исследовалась в научных трудах², а отдельными учеными, например, В.М. Редкоус³ и С. В. Толстенко⁴ были рассмотрены некоторые аспекты применения мер обеспечения производства органами безопасности, целый ряд вопросов применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства до настоящего момента остался практически не разработанным.

¹ Копылов Д.Н., Никандрова И.Н. Перспективы создания технических средств для обеспечения решения задач подразделений пограничного контроля на путях международного сообщения // Вестник МГТУ им. Н.Э. Баумана. Сер. Приборостроение, 2012. – С. 113–116.

²См.: Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2006. –29 с.; Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : Дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2006. – 186 с.; Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2013 и т.д.

³ Редкоус В.М. О понятии «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» // Закон и право, 2009. – № 12. –С. 59 –61.

⁴ Толстенко С.В. Проблемы правового регулирования реализации органами федеральной службы безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Право и государство, 2007. – № 11. – С. 78– 82.

Между тем, совершенствование механизма практической реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля приобретает в настоящее время не только теоретическую, но и практическую значимость. Актуальность данного вопроса возрастает с функционированием Таможенного союза и Единого экономического пространства, которые, как справедливо отметил В. Б. Чамаров, «в значительной степени изменили, усложнили и сделали более динамичными процессы в пограничной сфере»¹.

Необходимо также отметить, что применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля обусловлено рядом особенностей. Анализ указанных особенностей, в том числе, способствует выявлению специфических признаков мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов.

Во-первых, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении должностными лицами подразделений пограничного контроля регулируется разнообразными нормативными правовыми актами, к которым относятся:

1. Конституция Российской Федерации².
2. КоАП РФ.
3. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»³.
4. Постановления Правительства Российской Федерации. Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за

¹ Чамаров В.Б. О повышении эффективности пограничной деятельности. //Административное право и процесс, 2013. – № 2. – С. 26

² Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

³ Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета, 1993. 04.05. – № 84.

административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»¹ и Постановление Правительства Российской Федерации от 04 марта 2003 г. № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда»² и иные.

5. Приказы ФСБ России, например, Приказ ФСБ РФ от 11 декабря 2013 г. № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности»³; Приказ ФСБ РФ от 16 февраля 2009 г. № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов»⁴ и другие.

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

¹ Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 3 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Российская газета, 2003. 21.10. –3 211.

² Постановление Правительства РФ от 04.03.2003 3 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда» (вместе с «Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда») // Российская газета, 2003. 13.03. – 3 47.

³ Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении перечня должностных лиц органов ФСБ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и реализации отдельных положений Кодекса Р.Ф. об административных правонарушениях в органах ФСБ» // Российская газета, 2014. –19.02. –№ 38.

⁴ Приказ ФСБ РФ от 16.02.2009 3 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 31.03.2009 №13618) // «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», 2009.–13.04.– № 15.

Во-вторых, должностные лица подразделений пограничного контроля имеют право применять не все указанные в ст. 27.1 КоАП РФ меры обеспечения производства. Например, такие меры обеспечения производства как «отстранение от управления транспортным средством», «освидетельствование на состояние алкогольного опьянения», «медицинское освидетельствование на состояние опьянения» (ст. 27.12. КоАП РФ), «задержание транспортного средства» (ст. 27.13 КоАП РФ), «временный запрет деятельности» (ст. 27.16 КоАП РФ), пограничными органами применяться не могут.

При осуществлении производства по делу об административном правонарушении в подразделениях пограничного контроля чаще всего применяются такие процессуальные меры обеспечения как: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); административное задержание (ст. 27.3–27.6 КоАП РФ); личный досмотр, досмотр вещей находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ); досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ); изъятие вещей и документов (ст. 27.10–27.11 КоАП РФ). Помимо этого, в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации применяется такая мера обеспечения как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (ст. 27.19 КоАП РФ).

В-третьих, должностные лица подразделений пограничного контроля, как правило, в соответствии с возложенными на них задачами применяют меры обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты Государственной границы Российской Федерации (например, ст.18.1, 18.3, 18.4, 18.7, 18.14 КоАП РФ).

В-четвертых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются не всеми должностными лицами подразделений

пограничного контроля, а только теми, которые в соответствии с Приказом ФСБ РФ от 11 декабря 2013 г. № 747¹ уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и реализовывать отдельные положения КоАП РФ. Таким образом, круг специальных субъектов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля, ограничен перечнем лиц, установленных нормативными правовыми актами ФСБ России.

В-пятых, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут применяться должностными лицами подразделений пограничного контроля в отношении как физических, в том числе и должностных, так и юридических лиц.

В-шестых, особенностью применения мер обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля являются фактические основания их реализации. Основанием применения мер обеспечения производства является нарушение конкретным лицом (физическим, юридическим или должностным) установленных на государственной границе административно-правовых режимов (режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу), что характеризует специфику объекта данной категории правонарушений.

Как правило, применению мер обеспечения и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в указанных подразделениях предшествует предварительное осуществление пограничного контроля. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 4 июня 2012 г. № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную

¹ Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении перечня должностных лиц органов ФСБ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и реализации отдельных положений Кодекса Р.Ф. об административных правонарушениях в органах ФСБ» // Российская газета, 2014. 19.02. – № 38.

границу Российской Федерации»¹ под «пограничным контролем» понимается государственный контроль, который заключается в проведении комплекса действий по признанию законности пересечения государственной границы лицами, въезжающими в Российскую Федерацию, либо в разрешении на пересечение государственной границы лицами, выезжающими из Российской Федерации, а также в осуществлении действий по обнаружению и задержанию нарушителей правил пересечения государственной границы, выявлению источников ионизирующего излучения в пунктах пропуска через государственную границу с государствами – членами Таможенного союза, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – по обнаружению и задержанию грузов, товаров и животных, запрещенных законодательством Российской Федерации к ввозу в Российскую Федерацию или вывозу из Российской Федерации. В соответствии с Приказом ФСБ России от 8 ноября 2012 г. № 562² непосредственное исполнение государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации осуществляется подразделениями пограничного контроля. В связи с чем, «в случаях выявления нарушений законодательства Российской Федерации при осуществлении пограничного контроля должностные лица имеют право составлять протокол об административном правонарушении в порядке, установленном КоАП РФ»³.

На наш взгляд, указанный факт – предварительное осуществление пограничного контроля, результаты которого могут служить основанием для возбуждения дела об административном правонарушении также является специфической чертой, отличающей деятельность должностных лиц

¹ Постановление Правительства РФ от 04.06.2012 № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, 2012. 08.06. –№ 130.

² Приказ ФСБ России от 08.11.2012 № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, 2013. 27.02. –№ 42.

³ Указ. соч.

подразделений пограничного контроля по применению указанных мер, от деятельности иных уполномоченных лиц правоприменительных органов¹.

Рассматривая специфику применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля, необходимо учитывать, что производство по делам об административных правонарушениях способно в значительной мере ограничивать права и свободы личности, в том числе и гарантированные Конституцией Российской Федерации². При применении большинства мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях затрагиваются важнейшие конституционные права и свободы человека и гражданина, например, право на свободу и личную неприкосновенность. По мнению В.И. Мельниковой, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях являются первой точкой пересечения прав граждан и юридических лиц и административного усмотрения государственных органов, реализующих политику государства в области привлечения к административной ответственности, в процессе производства по делам об административных правонарушениях³. С.С. Купреев, рассматривая правовую ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, пришел к выводу, что указанный вопрос урегулирован российским законодательством неоднозначно⁴.

Вопрос о законности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях подразделениями пограничного контроля, а

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.40–46.

² Анненков А.Ю. Административно-процессуальные и организационно-тактические основы ареста товаров, транспортных средств и иных вещей при производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С.3

³ Мельникова В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России, 2005. – N 2. - С.15

⁴ Купреев С.С. Правовая ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право, 2010. – N 4. – С. 70–75.

также соблюдении при этом прав и свобод граждан остается весьма актуальным. Подобного мнения придерживается А.И. Микулин, который отмечает, что гарантии защиты прав и законных интересов лиц в производстве по делам об административных правонарушениях требуют дальнейшего совершенствования¹.

Исследование данного вопроса, требует учета позиции Конституционного Суда Российской Федерации, который отмечает, что законодательные механизмы, действующие в рассматриваемой сфере, должны соответствовать ст. ст. 17, 19, 46 и 55 Конституции Российской Федерации и общим принципам права (критериям справедливости, соразмерности и правовой безопасности), с тем, чтобы гарантировать эффективную защиту прав и свобод человека в качестве высшей ценности, в том числе, посредством справедливого правосудия². Принципиально значимым также является и Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П, в котором говорится: «Осуществляя правовое регулирование в сфере административной ответственности, в том числе определяя составы административных правонарушений, виды административных наказаний, а также меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, федеральный законодатель – в силу ст. 17 (ч. 3), ст. 55 (ч. 3) и ст. 71 (п. «в»)) Конституции Российской Федерации – обязан исходить из недопустимости отмены или умаления прав и свобод человека и гражданина, как они признаются и гарантируются согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, и из возможности их ограничения федеральным законом только соразмерно конституционно значимым целям защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»³. При этом, тем же Постановлением

¹ Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. —С.3

² Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 1998 г. № 14-П, Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2005 г. N 5-П, и Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2008 г. № 8-П.

³ Пункт 2 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и

Конституционного Суда Российской Федерации ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ признана не противоречащей Конституции Российской Федерации¹.

В статье 1.6 КоАП РФ идет речь об обеспечении законности при применении мер административного принуждения, в частности, указываются следующие моменты: лицо привлекаемое к административной ответственности, не может быть подвергнуто административному наказанию и мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении иначе как на основаниях и в порядке, установленных законом; применение уполномоченными на то органом или должностным лицом административного наказания и мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении в связи с административным правонарушением осуществляется в пределах компетенции указанных органа или должностного лица в соответствии с законом; при применении мер административного принуждения не допускаются решения и действия (бездействие), унижающие человеческое достоинство. Положения данной статьи и являются своего рода гарантией законности при применении мер обеспечения уполномоченными лицами, в том числе, и должностными лицами подразделений пограничного контроля.

Анализ судебной практики по применению мер обеспечения должностными лицами пограничных органов подтверждает, что применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не только играет важную роль в осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, но и в значительной мере способно влиять на исход самого производства. Наглядным примером вышеуказанного может служить Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации РФ от 21 октября 2009 г. № ВАС-13218/09², в котором Высший Арбитражный Суд

30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова».

¹ Там же.

² Определение ВАС РФ от 21.10.2009 № ВАС-13218/09 по делу № А24-707/2008 В передаче дела по заявлению о признании незаконными действий пограничного управления

Российской Федерации отказал компании «К.Н. Marine S.A.» о передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, как и суды предыдущих инстанций, отказывая в удовлетворении заявленных требований, в том числе, исходил из того, что оспариваемые действия Пограничного управления по аресту и задержанию судна произведены в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в соответствии с частью 1 статьи 27.1 КоАП РФ. В связи с чем, действия Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны Федеральной службы безопасности России¹ по наложению ареста, удержанию судна и изъятию документов были признаны законными.

Еще одним актуальным вопросом применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях является проблема, озвученная С.С. Купреевым: «...Вместе с тем нередки случаи, когда меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются, хотя и без формальных нарушений установлений закона, однако явно необоснованно и нецелесообразно»². Стоит заметить, что данный вопрос является актуальным не только при производстве дел об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции подразделений пограничного контроля, но и в целом для всех пограничных органов федеральной службы безопасности. В качестве примера можно привести Постановление Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики по делу об административном

береговой охраны Федеральной службы безопасности России по наложению ареста и удержанию судна и об обязывании снять арест с судна, вернуть изъятые документы и предоставить судну свободную практику для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано в связи с отсутствием оснований, предусмотренных ст. 304 АПК РФ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» : [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.09. 2014.

¹ Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2012 г. Северо-Восточное ПУ БО ФСБ России переименовано в Пограничное управление ФСБ России по Камчатскому краю.

² Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс, 2011.– № 9 - С. 18

правонарушении № 4а-72/10¹, в котором производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч.1 ст.18.1 КоАП РФ прекращено, на основании п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ в связи с отсутствием состава правонарушения. Следовательно, если состав правонарушения отсутствовал, что подтвердил суд в указанном примере, то и меры обеспечения применялись уполномоченным должностным лицом необоснованно и нецелесообразно. В свою очередь, при необоснованном или недостаточно обоснованном применении, меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут причинить существенный вред лицам, в отношении которых они применяются, причем не только морального, но и имущественного характера. В связи с этим, ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ устанавливает, что вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством². В соответствии с п. 27 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации 24 марта 2005 г. № 5 требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (ч. 2 ст. 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства³.

КоАП РФ предусматривает возможность обжалования мер обеспечения производства в течение десяти дней со дня их применения. Жалоба может быть

¹ Постановление Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики по делу об административном правонарушении № 4а-72/10 от 16.01. 2011.

² Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : Учебно-практическое пособие. – М: Волтерс Клувер, 2010. – 383 с.

³ Постановления Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

подана непосредственно в суд, вышестоящий орган, вышестоящему должностному лицу, уполномоченным ее рассматривать.¹

Согласно Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10, при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) административных органов, принятых (допущенных) ими в рамках применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (статья 27.1 КоАП РФ), в том числе, по изъятию вещей и документов (статья 27.10 КоАП РФ), аресту товаров, транспортных средств и иных вещей (статья 27.14 КоАП РФ), судам следует иметь в виду, что самостоятельное оспаривание таких решений, действий (бездействия) допускается только до вынесения административным органом постановления о привлечении лица к административной ответственности или до направления административным органом материалов по делу об административном правонарушении для рассмотрения в суд. Такие решения, действия (бездействие) могут быть оспорены по правилам, предусмотренным главой 24 АПК РФ².

Исследуя меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые в подразделениях пограничного контроля, следует отметить, что уполномоченными должностными лицами чаще всего реализуются меры, применяемые в отношении физических лиц, хотя производство по делам об административных правонарушениях может вестись также в отношении юридических и должностных лиц (в отношении юридических лиц, например, в пунктах пропуска через государственную границу в большинстве случаев дело возбуждается лишь по ч.1 ст. 18.14 КоАП РФ: незаконный провоз лиц через Государственную границу Российской Федерации).

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. –№ 1 (ч. 1). ст. 1.

² Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в ред. Постановлений Пленума ВАС РФ от 20.07.2007 №42; от 26.07.2007 №46; от 20.11.2008 № 60; от 10.11.2011 № 71) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 2014. 01.09.

Еще одной особенностью, влияющей на соблюдение прав и свобод человека, является ситуация, отмеченная А.И. Микулиным. Когда при первом применении мер обеспечения производства по делу составление протокола откладывается до момента окончания соответствующих процессуальных действий или осуществляется в процессе их применения, обеспечительные меры фактически применяются к лицу, не имеющему определенного административно-правового статуса в административно-юрисдикционном процессе, поскольку Кодекс четко связывает момент возбуждения дела с составлением определенного документа. При таких обстоятельствах лицо, не вовлеченное в административно-юрисдикционный процесс в установленном законом порядке, не имеет процессуальных прав, что делает крайне затруднительным реализацию им права на защиту¹. Правоприменительная практика показывает, что подобные ситуации возникают довольно часто, в связи с чем, существует настоятельная необходимость нормативного урегулирования указанной проблемы.

Исследуя специфику применения мер обеспечения производства должностными лицами подразделений пограничного контроля, нельзя оставить без внимания вопрос об усмотрении должностного лица. Необходимо рассмотреть содержание понятия «административное усмотрение». Этимологически административное усмотрение – это субъективное мнение, решение действовать по своему усмотрению, своему желанию, в каких-либо целях и интересах². Оно рассматривается как определенная нормативными правовыми актами свобода выбора варианта поведения полномочного субъекта (государственного служащего) на основе его мыслительной деятельности с учетом реализации им публичного интереса с целью принять оптимальное

¹ Микулин А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2009. – С.7

² Аверина Н.А., Козлова Л.С. Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях. // Молодой ученый, 2013. – №11. – С. 508–509.

управленческое решение, совершить действие или воздержаться от его совершения (бездействие) для целесообразной реализации своих полномочий¹.

В.И. Мельникова отмечает, что поскольку применение мер обеспечения производства – действие принудительного характера по отношению к гражданину или юридическому лицу, их применение по своей сути является законодательно обеспеченным ограничением прав граждан и юридических лиц, поэтому элемент усмотрения, заложенный законодателем в процесс их применения, должен быть минимальным или отсутствовать в целом².

Несомненно, усмотрение имеет свои положительные стороны, в частности, о некоторые из них отмечает В.В. Денисенко. Например, «усмотрение, прежде всего судебское усмотрение, снижает возможность ошибок при рассмотрении конкретных дел об административных правонарушениях, так как судья выступает не просто как правоприменитель, но и как своеобразный создатель нормы права по рассматриваемому делу», или «в силу сложности толкования некоторых норм права и неясности их применения, административное и судебское усмотрение дают право судье, должностному лицу административного органа интерпретировать норму и определять пути ее реализации с позиции фактических обстоятельств конкретного дела и варианта, указанного в самой норме»³. Однако, при этом, обозначенные преимущества административного и судебного усмотрения в отдельных случаях могут выступать и как недостатки. Нельзя не согласиться с Т.Г. Слюсаревой, которая отмечает, что «усмотрение – это определенная степень свободы, имеющая очень тонкую грань с произволом»⁴. Она же подчеркивает, что чрезмерное, с размытыми границами усмотрение

¹Слюсарева Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2013. – С.7

² Мельникова В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России, 2005.– № 2. –С. 15.

³ Денисенко В. В. Административное и судебское усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное // Общество и право, 2013.– № 1. – С. 229–234.

⁴Слюсарева Т. Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2013. – С. 8

является свидетельством неэффективной работы законодательной власти, несоответствия буквы закона потребностям общества, необходимости соблюдения и защиты прав граждан и организаций и непосредственно отражается на уровне коррумпированности чиновников¹. В связи с чем, необходимо настолько скоординировать работу уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля и устранить существующие законодательные пробелы, чтобы стало возможным минимизировать негативные проявления административного усмотрения при применении мер обеспечения.

В этой связи, А.М. Барышев подчеркивает необходимость соблюдения основных принципов как гражданской, так и правоохранительной государственной службы, а именно: уважение прав граждан как смысл своей деятельности; исполнение полномочий, согласуемых с необходимостью поддержания авторитета государства; повседневное повышение профессионализма и компетентности – важных составляющих авторитета служащих органов, их должностных лиц, осуществляющих обеспечение производства по делам об административных правонарушениях². Целесообразность соблюдения и применения подобных принципов не вызывает сомнения, ведь осуществляя производство по делам об административных правонарушениях, или применяя отдельные меры обеспечения к гражданам и юридическим лицам, должностные лица представляют интересы государства.

Учитывая вышеизложенное, следует отметить, что элемент усмотрения должностного лица, уполномоченного применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и уровень правовой культуры, профессионализма и компетентности должностных лиц подразделений пограничного контроля существенно влияют на реализацию мер обеспечения производства в подразделениях пограничного контроля. Справедливым и оправданным, в этой связи, представляется мнение О.А. Полякова, что

¹ Указ. соч.

² Барышев А.М. Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук.– Санкт-Петербург, 2011.– С.11

«правоприменительным органам уже сегодня ставятся задачи по обеспечению и защите прав граждан в соответствии с теми международными и внутригосударственными обязательствами, которые взяла на себя Российская Федерация. Сам характер такой деятельности подразумевает оперативность, объективность, справедливость и целесообразность действий правоприменительного органа и его должностных лиц, соответствие таких действий полномочиям и компетенции государственного органа, задачам государства, интересам общества в целом и личности, в частности, букве и духу закона»¹.

В процессе изучения состояния административно-процессуальной деятельности в пяти подразделениях пограничного контроля: КПП «Екатеринбург-аэропорт», КПП «Челябинск-аэропорт», КПП «Бугристое-автодорожный», КПП «Троицк-железнодорожный», КПП «Карталы-железнодорожный» за период с 2011 по 2013 гг. в рамках проводимого исследования нами были выявлены определенные тенденции. Так, в 2013 г. наблюдалось существенное увеличение количества административных правонарушений по сравнению с 2012 и 2011 гг. – в 1,6 и 2 раза соответственно (См.: Приложение №1). Основными причинами увеличения количества административных правонарушений в сфере защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации стали:

– увеличение объема пропуска лиц, пересекающих государственную границу. Так, в пунктах пропуска через границу, расположенных в Челябинской области в 2012 г. зафиксировано увеличение объема пропуска лиц – на 37%, транспортных средств – на 66% по сравнению с 2011 г.², а в 2013 г. через границу было пропущено более 5 миллионов человек, что на 20% больше предыдущего показателя. Более чем на 15% увеличилось количество пропущенного

¹ См.: Поляков О.А. Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан // Актуальные проблемы теории государства и права: хрестоматия. –М.: Юрлитинформ, 2012. – С.169–175.

² Информация от погрануправления Челябинской области // [электронный ресурс] <http://www.chesmamr74.ru>. Официальный сайт администрации Чесменского муниципального района Челябинской области 23.01.2013.

автотранспорта¹;

– осуществление оперативно-служебной деятельности подразделений пограничного контроля в условиях функционирования Таможенного союза в рамках ЕврАзЭС, «усложнило и сделало более динамичными процессы в пограничной сфере»²;

В структуре дел об административных правонарушениях, преобладают правонарушения, ответственность за которые предусмотрена ст. 18.1, 18.4, 18.7 и 18.14 КоАП РФ. При этом прослеживается тенденция роста общего количества возбужденных дел по ст. 18.1 «Нарушение режима Государственной границы Российской Федерации» и 18.4 «Нарушение режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» КоАП РФ (См.: Приложение №2).

Анализ материалов дел об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля показал, что наиболее часто должностными лицами применяются следующие меры обеспечения производства: административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, изъятие вещей и документов и доставление. Их использование в процентном соотношении от общего количества дел, которое осуществлялось с проведением административного расследования можно представить следующим образом:

- доставление (ст. 27.2 КоАП РФ) – 1,3 %;
- административное задержание (ст. 27.3 – 27.6 КоАП РФ) – 64%;
- личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7. КоАП РФ) – 17%;
- изъятие вещей и документов (ст. 27.10–27.11 КоАП РФ) – 65%.

Как видно, среди указанных мер применения наиболее распространенными являются такие меры как административное задержание и изъятие вещей и

¹ Константин Шунин. Провожая 2013 – й... / Региональная еженедельная газета ФСБ России «Граница России. Урал», 2013. 12–18 декабря. – №49 (470).

² Чамаров, В. Б. О повышении эффективности пограничной деятельности. // Административное право и процесс, 2013. – № 2. – С. 26.

документов, которые используются практически в 4 раза чаще личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и в 49 раз чаще доставления (См.: Приложение №3).

За указанный период (с 2011 по 2013 гг.) в 0,2% случаев производство по делам было прекращено при наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, в 4,5% производство по делам прекращено в связи с обнаружением признаков составов преступлений и направлением материалов в орган дознания для принятия процессуального решения в порядке ст.ст.143–145 УПК РФ.

Анализ материалов дел об административных правонарушениях вышеуказанных пунктов пропуска позволил выявить недостатки, наиболее часто допускаемые должностными лицами при применении мер обеспечения по делам об административных правонарушениях и составлении процессуальных документов, среди них:

- в протоколе об изъятии вещей и документов отсутствуют отметки о вручении заверенных копий изъятых документов;
- в протоколе о личном досмотре гражданина мужского пола в качестве понятых участвуют лица женского пола;
- в протоколе об административном задержании не указывается, с какой целью произведено административное задержание¹.

На наш взгляд, причины подобных фактов вызваны:

- недостаточной подготовленностью отдельных должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях;
- отсутствием практики привлечения правонарушителей к административной ответственности у сотрудников, недавно проходящих службу в соответствующих подразделениях пограничного контроля;

¹ Неопубликованный материал из архива отдела дознания и административной практики Пограничного управления ФСБ России по Челябинской области.

– отсутствием детально регламентированного и единообразно применяемого порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля, и составления соответствующих процессуальных документов.

Проведенное исследование также показало, что в большинстве случаев применение мер обеспечения в подразделениях пограничного контроля 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. К сожалению, не все должностные лица в полной мере осознают ценность подобной обеспечительной функции указанных мер. Однако указанное обстоятельство является в большей степени связано не с правоприменением, а с организацией правоприменительной деятельности в подразделениях пограничного контроля.

Как, справедливо, отметил А.Ю. Соколов, «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях могут и должны рассматриваться как системное понятие. Они обладают необходимым единством, обусловленным целью обеспечения производства по делу, применяются в однообразном административном порядке, имеют сходные основания применения, воздействуют на одних и тех же субъектов государственно-управленческих отношений, закреплены в базовом нормативном акте, составляющем основу административно-деликтного законодательства»¹. Исходя из этого, систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях условно можно представить как комплекс взаимодействующих и взаимосвязанных элементов. Применение отдельных мер обеспечения правоприменительными органами имеет общие черты и моменты, учитывая

¹ Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография.– Саратов: Научная книга, 2011. – С.16.

которые можно представить (смоделировать) единый конкретный процесс, порядок применения мер обеспечения должностными лицами органов пограничного контроля. При этом, применение каждой конкретной меры обеспечения будет иметь свои особенности, свойственные только данному элементу системы.

Согласно словарю русского языка термин «порядок» толкуется как последовательный ход чего-нибудь; правила, по которым совершается что-нибудь¹. Исходя из этого, порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях уместно рассматривать как урегулированную нормами административно-процессуального права последовательность действий компетентных органов и их должностных лиц, которой они должны руководствоваться в процессе реализации мер обеспечения.

По мнению В.В. Лазарева, «если рассматривать реализацию права как процесс, как совершение субъектами реализации требуемых действий или воздержание от них, то процесс этот представится нам в определенной последовательности»².

В правовой литературе нет единого мнения о количестве стадий, составляющих правоприменительный процесс. При этом, традиционно многие авторы выделяют три основные стадии: 1) установление фактических обстоятельств дела; 2) установление юридической основы дела (выбор и анализ нормы права, подлежащей применению); 3) решение дела³. Однако, встречаются и другие мнения ученых по этому вопросу. Например, Н.И. Матузов и А.В. Малько выделяют пять логически последовательных стадий: 1) установление и анализ фактических обстоятельств дела (стадия доказывания); 2) выбор правовой нормы, по которой надлежит разрешить дело; 3) проверка юридической силы и толкование выбранной нормы; 4) вынесение правоприменительного акта

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. –М., 1970. – С. 557.

² Лазарев В.В. Применение советского права.–Казань: Изд-во Казанского университета, 1972.– С. 38.

³ См.: Лазарев В.В. Применение советского права. –Казань, 1972. – С. 39; Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т.– М., 1982. –Т. II. – С. 322; Хропанюк В.Н. Теория государства и права. 3-е изд., доп. и испр. –М.: Омега-Л, 2008. – С. 260–261 и др.

(документально-оформительская стадия); 5) контрольно-исполнительная стадия (реальное исполнение приговора или решения суда по гражданскому делу, доведение их до заинтересованных лиц и органов)¹.

Вопрос о порядке применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также является дискуссионным. Исследователи, изучающие его, выделяют различное количество стадий применения мер обеспечения.

Так, по мнению М. Б. Смоленского, существует семь этапов применения мер принуждения: 1. Анализ конкретной ситуации, ее детальный разбор. 2. Выбор меры принуждения. 3. Проверка действительности выбранной меры. 4. Принятие решения о применении меры принуждения. 5. Реальное применение. 6. Анализ эффективности примененной меры. 7. Внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность².

Карагодин А. В. процесс применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представил в виде шести последовательно развивающихся стадий:

- исследование фактических обстоятельств дела – оценка ситуации;
- выбор соответствующих норм права (КоАП РФ);
- совершение необходимых подготовительных действий;
- непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий, образующих содержание меры обеспечения;
- оформление совершенных действий специальным процессуальным документом (протоколом или актом);
- доведение результатов совершенных действий до заинтересованных лиц, разъяснение сроков и порядка обжалования действий должностного лица³.

¹ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права.– М.: Юристъ, 2004.– С. 331–332.

² Смоленский М.Б. Административное право. – Ростов-н/Д: «Феникс»,2005. – С.156.

³ Карагодин А. В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. –С.10.

Отсутствие единого мнения по данному вопросу вполне объяснимо. М. Б. Смоленский, выделяя этапы применения, ориентируется на все меры принуждения, в общем, в то время как А.В. Карагодин обозначает стадии применения непосредственно мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Не умаляя заслуг А.В. Карагодина, следует вместе с тем, отметить, что его исследования были направлены и разработаны относительно систематизации процесса применения мер обеспечения производства именно сотрудниками органов внутренних дел. Между тем, порядок применения указанных мер должностными лицами подразделений пограничного контроля имеет свои специфические особенности. В частности, они реализуются при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты Государственной границы Российской Федерации, применяются только теми должностными лицами, которые уполномочены соответствующими приказами ФСБ России составлять протоколы об административных правонарушениях и реализовывать отдельные положения КоАП РФ.

Суммируя изложенное и учитывая специфику применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также, преследуя цель формирования единообразного применения мер обеспечения производства и соблюдения при этом прав и свобод лиц, в отношении которых применяются соответствующие меры, порядок применения мер обеспечения производства целесообразно представить как совокупность следующих последовательных этапов:

1. Начальный этап. На данном этапе происходит непосредственное обнаружение должностными лицами подразделений пограничного контроля, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, либо получение сообщения и заявления физических и юридических лиц, указывающие на наличие события

административного правонарушения. Выявление (обнаружение) сотрудниками подразделений пограничного контроля фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения той или иной меры обеспечения. Осуществляется определение нормативных оснований применения мер обеспечения, выбор соответствующей правовой формы. Так, при наличии намерения применить такую меру обеспечения, как административное задержание на срок не более 48 часов, уполномоченному должностному лицу в соответствии с административным законодательством и Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П¹ следует убедиться в том, что имеются достаточные основания считать его необходимым и соразмерным для обеспечения производства по конкретному делу об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста.

2. Подготовительный (технический) этап. К этому моменту у должностных лиц уже есть намерение применить определенную меру или конкретные меры обеспечения по отношению к юридическому или физическому лицу, в связи с чем, проводится комплекс мероприятий или действий, направленных на получение оптимальных условий для применения меры обеспечения. При этом наилучшие условия для каждой конкретной меры обеспечения свои. Например, при намерении должностного лица подразделения пограничного контроля применить такие меры обеспечения как личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, или изъятие вещей и документов во время технического этапа осуществляется подготовка участников (в том числе и понятых), помещения (места), где планируется проведение указанных мер обеспечения (помещение должно соответствовать определенным требованиям: быть изолированным, отвечать санитарно-гигиеническим условиям и т.д.). При

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2009. –№ 4.

планировании применения фото- и киносъемки, происходит подготовка к эксплуатации соответствующего оборудования.

В связи с тем, что данный этап предшествует непосредственному осуществлению конкретных процессуальных действий, во время него будет уместно официальное объявление должностным лицом намерения применить меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, разъяснить права и обязанности участникам процессуальных действий.

3. Основной этап. На этом этапе происходит «непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий, образующих содержание меры обеспечения»¹. Стоит обратить внимание, что предлагаемый нами этап по содержанию совпадает с четвертой стадией процесса применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которую выделил в своей работе А.В. Карагодин².

Например, при применении к физическому лицу такой меры обеспечения как досмотр транспортного средства, во время основного этапа происходит в соответствии со ст. 27.9 КоАП РФ «обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности»³. Данная мера обеспечения производства осуществляется уполномоченными должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи (обеспечение их присутствия, подготовка соответствующего оборудования для проведения видеозаписи, а также разъяснение всем участникам процесса прав и обязанностей было произведено на предыдущем этапе) и лица, во владении которого находится транспортное средство.

4. Документальный этап. Производится документальное оформление совершенных процессуальных действий. Составляется протокол, либо делается

¹ Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С.10.

² Указ. соч.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002.– N 1 (ч. 1). ст. 1.

соответствующая запись в другом имеющемся протоколе (например, соответствующая запись о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, может быть сделана в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании). Помимо этого, на данном этапе происходит оформление и других необходимых документов. Например, при изъятии документов с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе¹. Для учета изъятых вещей и документов в подразделении процессуальной деятельности пограничного органа либо подразделения пограничного органа ведется журнал учета изъятых вещей и документов²

5. Заключительный этап включает в себя действия должностных лиц, выражающиеся в информировании соответствующего подразделения об осуществлении производства по делам об административных правонарушениях и применении конкретной меры обеспечения производства. На заключительном этапе осуществляются другие действия должностных лиц, завершающие применения используемой меры обеспечения. Например, о месте нахождения задержанного по его просьбе уведомляются родственники, администрация по месту работы (учебы), защитник. Данный этап предусматривает также разъяснение лицу, в отношении которого были применены меры обеспечения, сроков и порядка обжалования действий должностного лица.

Таким образом, проведенное в данном параграфе исследование позволило выявить основные и специфические признаки мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов. К ним можно отнести: многоуровневую правовую основу применения мер обеспечения

¹ч. 5.1. ст. 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002.– № 1 (ч. 1). ст. 1.

²Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007г. N 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам» // Российская газета, 2007. 25.07. –№ 159.

производства по делам об административных правонарушениях; правомочность должностных лиц подразделений пограничного контроля применять лишь отдельные меры обеспечения производства; основание применения мер обеспечения производства; круг специальных субъектов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; предварительное осуществление контрольных мероприятий (пограничного контроля), предшествующее применению соответствующих мер и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях.

Порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля целесообразно представить как совокупность пяти последовательных этапов: 1) начальный этап; 2) подготовительный (технический) этап; 3) основной этап, во время которого происходит непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий; 4) документальный этап; 5) заключительный этап. Полагаем, что предложенная систематизация имеет не только теоретическое, но и прикладное значение, так как единый подход к применению мер обеспечения будет приводить к более эффективному и результативному применению рассматриваемых мер должностными лицами подразделений пограничного контроля.

ГЛАВА 2. ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ

§ 1. Основные черты доставления и особенности его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Сегодня пункты пропуска – это один из передовых рубежей противодействия современным вызовам и угрозам безопасности стран Содружества¹. Исполняя государственную функцию по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, должностные лица подразделений пограничного контроля наделены, в том числе, и правом «осуществлять пограничными нарядами задержание и личный досмотр лиц, в отношении которых имеются основания подозревать их в нарушении режима государственной границы, режима в пунктах пропуска, доставление таких лиц в расположение подразделений пограничного контроля или иные места для выяснения обстоятельств нарушения; делать в документах на право пересечения государственной границы соответствующие отметки и при необходимости временно изымать такие документы, а также изымать недействительные документы»².

В системе мер административного принуждения следует особо выделить «доставление», хотя оно и не является самой распространенной мерой обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля, как, например, административное

¹ Мухин С. Пункт пропуска – не «теплое местечко» // Ежеквартальный информационно-аналитический и военно-публицистический журнал «Пограничник содружества», 2013.– №3 (75).– С. 9–17.

²См.: п.6. Приказа ФСБ России от 08.11.2012 № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации»Зарегистрировано в Минюсте России 18.02.2013 N 27155) // Российская газета, 2001. 27.02. –№ 42.

задержание или изъятие вещей и документов. Как показывает анализ практики за период 2011–2013 гг. свидетельствует, что в подразделениях пограничного контроля имели место только единичные случаи применения данной меры обеспечения производства должностными лицами. Это объясняется тем, что контролирующие органы, в том числе, и должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях и реализовывать отдельные положения КоАП РФ, а также лица, совершившие их, находятся непосредственно в пунктах пропуска через государственную границу, где в большинстве случаев и выявляются правонарушения. Рассматриваемая мера обеспечения производства практически не применяется на воздушном участке границы, в отличие от сухопутного и морского, где есть необходимость ее применения.

Доставление, согласно ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ, это принудительное препровождение физического лица, а в случаях, предусмотренных пунктами 8 и 10.1 ч. 1 ст. 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.

Как, верно, обратил внимание А.Ю. Соколов «из определения, данного КоАП РФ, явствует, что доставление может быть применено только в отношении физического лица, однако круг данных лиц не детализирован»¹. Полагаем, что в подразделениях пограничного контроля рассматриваемая мера обеспечения производства может быть применена как к гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам, так и к лицам без гражданства, помимо этого, на наш взгляд, правомерно мнение А.Ю. Соколова, что доставление применяется также к законному представителю юридического лица, в чьих действиях обнаружен

¹ Соколов А.Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях. – Вестник Воронежского государственного университета, 2011. – № 2. – С. 310.

состав административного правонарушения (например, данные положения закреплены в ст. 619 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-ІІ¹.

Нормативное определение доставления указывает на то, что оно осуществляется при невозможности составления протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения (если составление протокола является обязательным). При этом законодателем не устанавливается, какие именно обстоятельства могут препятствовать составлению протокола на месте совершения правонарушения, в связи с чем, у современных ученых-административистов имеются различные точки зрения по данному вопросу. Так, А.Б. Борисов отмечает, что «это (имеется в виду доставление) возможно в случаях, когда должностные лица, уполномоченные осуществлять доставление, не уполномочены составлять протокол об административном правонарушении, либо требуется установление личности нарушителя. Другие ситуации (например, отсутствие бланков протоколов) не могут рассматриваться как «невозможность составления протокола об административном правонарушении»². Противоположной точки зрения придерживается коллектив авторов курса лекций по административно-процессуальному праву, которые утверждают, что «основание применения доставления является очень широким, так как КоАП РФ не дает ответа на вопрос что делает невозможным для правоприменителя составление протокола об административном правонарушении на месте выявления административного правонарушения. Это может быть любое приведенное самим правоприменителем обстоятельство (отсутствие бланка протокола, неблагоприятная погодная обстановка на месте составления протокола, наличие необходимости установления личности, привлекаемого к

¹ Ведомости Парламента Республики Казахстан, 2001. –№ 5/6. – Ст. 24.

² См. Борисов А.Б. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об Административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. – М.: Книжный мир, 2011. – С.766.

ответственности и т.д.)»¹. Противоречивость мнений ученых свидетельствует о необходимости уточнения в КоАП РФ перечня обстоятельств, препятствующих составлению протокола на месте совершения правонарушения, в противном случае каждое должностное лицо правоприменительных органов будет индивидуально определять данные обстоятельства, что способно привести к нарушению законности при осуществлении доставления или его необоснованному применению. Ранее подобное предложение о закреплении в федеральном законодательстве перечня обстоятельств, вызывающих необходимость доставления лица в правоохранительный орган, высказывалось Ю.В. Помогаловой² и другими авторами. Заслуживает научного внимания мнение А.В. Коркина, который предлагает внести в КоАП РФ изменения, «которые бы позволяли применять доставление только в случае, когда составить протокол о правонарушении на месте не представляется возможным вследствие отсутствия у лица документов, подтверждающих его личность, воспрепятствования правонарушителем производству необходимых процессуальных действий, продолжения противоправного поведения после неоднократных требований о его прекращении»³. Однако, на наш взгляд, перечень обстоятельств, предложенных А. В. Коркиным, слишком узок и может привести к ситуации, когда составление протокола по делу об административном правонарушении на месте представляется невозможным в силу объективных причин, но при этом доставление уже не будет правомерным. По нашему мнению, к таким объективным причинам, помимо перечисленных А.В. Коркиным, следует отнести:

¹ . Газизов Д.А. [и др.]. Административно-процессуальное право : курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С.417.

² См.: Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. –С.11.

³ Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : Дис. ... канд. юрид. наук. –Челябинск, 2004. –С.140.

– необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно¹;

– невозможность определения принадлежности судна и орудий совершения административного правонарушения².

Должностные лица подразделений пограничного контроля в случае необходимости доставляют лиц, совершивших административное правонарушение, в служебное помещение пограничного органа (например, служебное помещение контрольно-пропускного пункта), служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Важным представляется то, что законодателем не установлены точные временные рамки осуществления доставления, вместо чего ч. 2 ст. 27.2 КоАП РФ определено, что «доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок»³. Несмотря на различные существующие точки зрения ученых по данному вопросу, считаем формулировку, содержащуюся в КоАП РФ по определению сроков доставления наиболее оптимальной. Прав, на наш взгляд, в данном вопросе А.С. Дугенец, который считает, что правовой нормой невозможно предусмотреть и учесть в каждом отдельном случае конкретные обстоятельства (территориальная удаленность, наличие и/или техническое состояние транспорта, климатические условия, состояние здоровья доставляемого и пр.)⁴. В связи с чем, сомнительными представляются предложения отдельных авторов об установлении предельного срока применения доставления в пределах одного часа⁵, или в срок не более 48

¹Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С. 70.

²См.: Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография. – Саратов: Научная книга, 2011.– С. 44.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от ред. от 05.05.2014) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. N 1 (ч. 1). ст. 1

⁴Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – С.117.

⁵Хвастунов К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук. –Челябинск, 2004. –С. 90–91.

часов¹. Так, часовой срок доставления лица, совершившего административное правонарушение, в ряде случаев может быть явно недостаточно для осуществления доставления. Например, при доставлении лиц по делам об административных правонарушениях, совершенных во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации² или доставление в служебное помещение компетентного органа где-то в тайге за административное правонарушение, связанное с незаконной порубкой леса или браконьерством³. В то же время, законодательно закрепленный срок доставления до 48 часов, по мнению диссертанта, в отдельных случаях может привести к злоупотреблениям со стороны должностных лиц правоприменительных органов, которые руководствуясь нормой закона, будут осуществлять доставление не в возможно короткий срок, а как получится, не превышая при этом установленные «48 часов».

Небесспорной представляется позиция некоторых авторов, в соответствии с которой срок административного задержания должен включать в себя и время, потраченное на доставление⁴. Применение отмеченного подхода, на наш взгляд, имеет ряд недостатков. Во-первых, засчитать срок доставления в срок административного задержания возможно только в случае применения к доставленному в последствии административного задержания, при этом необходимость применения административного задержания может возникнуть не во всех случаях. Во-вторых, доставление и административное задержание несмотря на некоторую схожесть, являются отдельными и самостоятельными

¹ Варгузова А.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : Дис.... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 139.

² См.: Соколов А.Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета, 2011. – № 2. – С. 310–315.

³ Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук.– СПб, 2005.– С.48.

⁴ См.: Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право, 2002.– № 7. – С. 26; Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С.116 и др.

мерами обеспечения производства, которые различаются по своему содержанию, основаниям и порядку применения, поэтому совместное рассмотрение их сроков представляется неуместным.

В связи с вышеизложенным, считаем вполне оправданным то, что законодателем предоставлено право определять наиболее короткий срок применения доставления уполномоченному должностному лицу органа государственной власти, компетентному рассматривать дела по конкретному виду правонарушений. При этом указанный срок не может превышать времени, требующегося на то, чтобы доставить лицо в соответствующее служебное помещение, составить там протокол об административном правонарушении, а также провести иные необходимые процессуальные действия. Ниже мы остановимся на этом подробнее.

На наш взгляд, наличие ведомственной инструкции, утвержденной приказом ФСБ России, в которой был бы закреплён и детально регламентирован процессуальный порядок применения доставления, способствовало бы решению ряда проблем и преодолению трудностей, возникающих у должностных лиц подразделений пограничного контроля при реализации указанной меры обеспечения производства. Полагаем, что существует необходимость урегулирования: порядка действий должностных лиц, уполномоченных осуществлять доставление; порядка действий лица, к которому применяется указанная мера, а также прав и обязанностей данных лиц в момент осуществления доставления.

Требуют своего разрешения следующие вопросы: обязано ли должностное лицо перед осуществлением доставления представиться и предъявить служебное удостоверение? Можно ли доставляемому лицу использовать сотовый телефон во время доставления? Что может и должно предпринять уполномоченное должностное лицо в случае, если гражданин откажется добровольно следовать в служебное помещение?

Заметим, что порядок осуществления доставления заключается в предъявлении уполномоченным на его осуществление должностным лицом

законного требования, адресованного доставляемому, на перемещение в соответствующее помещение. Необходимым и достаточным условием законности такого требования выступает наличие основания для применения доставления¹. При этом, как верно отмечает А. В. Карагодин, в обязательном порядке необходимо до начала доставления произвести гражданину необходимые разъяснения:

- 1) причин доставления;
- 2) его прав;
- 3) правоограничений, налагаемых на него в связи с осуществлением доставления;
- 4) сроков и порядка обжалования действий должностного лица².

Далее, должностными лицами пограничных органов осуществляется непосредственно доставление: принудительное препровождение физического лица. По справедливому утверждению Л. М. Бабкина, «принудительный характер доставления состоит в том, что гражданин не может уклониться от следования в указанное ему сотрудником полиции место...»³. Присоединяясь к указанной позиции, обратим внимание также и на то, что доставляемое лицо не может уклониться от следования в указанное ему место (служебное помещение) сотрудником пограничных органов вследствие угрозы наступления ответственности по статье 18.7 КоАП РФ «Неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации». Более того, должностные лица пограничных органов, уполномоченные осуществлять доставление, «для преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на

¹ Газизов Д.А. [и др.]. Административно-процессуальное право: курс лекций. – М.: ЦОКР МВД России, 2009. – С.416.

² Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2006. – С.114.

³ Бабкин Л.М. Доставление граждан в полицию как мера государственного принуждения // Законы России : опыт, анализ, практика. – М.: Изд. Дом «Буквоед», 2013. – № 3. – С. 35–40.

военнослужащих обязанностей»¹, вправе применить и физическую силу, наручники, а, в отдельных случаях, и иные специальные средства. Однако в подобных случаях должностные лица обязаны руководствоваться Правилами применения² специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими данный вопрос. Результаты применения к доставляемому лицу мер административного принуждения (физической силы, наручников, специальных сил и средств) должностные лица также обязаны зафиксировать как меры обеспечения производства, помимо процессуального оформления доставления.

Мы не в полной мере согласны с утверждением Н.А. Самбор, который пишет: «В отличие от административного задержания, которое в обязательном порядке надлежащим процессуальным образом оформляется (протокол задержания, осмотра), предусматривает ограничения прав человека (ограничения свободы передвижения, содержание в специальном изолированном помещении, ограничения свободы общения и т. д.), доставление не имеет такой процессуальной формы (даже составление протокола о применении такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях возможно только по требованию доставленного лица, а не является

¹ Постановление Правительства РФ от 24.06.1998 № 634 «Об утверждении Перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и Правил применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации» // Российская газета, 1998. 15.07. – № 132.

² Постановление Правительства РФ от 24.06.1998 № 634 «Об утверждении Перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и Правил применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации» // Российская газета, 1998. 15.07. – № 132.

императивной нормой)»¹. Обязательность процессуального оформления доставления предусмотрена КоАП РФ. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 27.2 КоАП РФ «о доставлении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании». То есть, из положений указанной нормы прослеживается, что должностное лицо обязано процессуально оформить факт доставления, при этом оно вправе выбрать, каким способом это сделать: составить отдельный протокол о доставлении или же сделать соответствующую запись (в протоколе об административном задержании запись может быть сделана только в случае применения впоследствии к доставленному административного задержания). Сам протокол обязательно должен быть приобщен к материалам административного дела. Диспозитивным моментом можно признать лишь выдачу копии протокола доставленному лицу, однако если лицо настаивает на выдаче копии протокола, должностные лица, составляющие протокол обязаны ему его выдать.

Отсутствует единое мнение среди ученых по поводу того, сколько времени доставленное лицо может находиться в соответствующем органе, в случае, если административное задержание не было произведено. Так, по мнению одних авторов, указанный срок не может превышать одного часа (основанием такой позиции являются положения ст. 238 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, закреплявшей предельный часовой срок нахождения в штабе добровольной народной дружины доставленного лица)². Другие ученые считают, что наиболее оптимальный срок пребывания доставленного лица в служебном помещении, исходя из возможной необходимости проведения значительного объема действий, в том числе процессуального характера, должен составить три

¹ Самбор Н.А. Доставление как мера административного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : процессуальные вопросы законности применения ограничений прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. – С.-Пб., 2012. – № 2 (28). – С. 145–146.

² См.: Тюрин В. А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право, 2002. – № 7. – С. 27 ; Помогалова Ю. В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2004. – С. 152.

часа¹. По данному вопросу нам наиболее близка позиция Т.Р. Мещеряковой, которая указывает на то, что сроком составления протокола (немедленно) может и должно ограничиваться время нахождения доставленного лица в помещении этого органа², то есть срок нахождения доставленного лица в служебном помещении не может превышать время, необходимое для написания протокола об административном правонарушении и вручении его копии доставленному лицу. Исключением являются случаи, когда при доставлении производятся иные меры обеспечения производства: личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), досмотра транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), тогда время нахождения доставленного лица в служебном помещении компетентного органа будет увеличено на промежуток, необходимый для осуществления соответствующих процессуальных действий.

Наряду с рассмотренными вопросами, значимым является и перечень субъектов, полномочных применять доставление. В силу ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ список лиц, приведенных в Кодексе является исчерпывающим. Однако, заслуживает внимания предложение В.А.Тюрина о необходимости расширения субъектного состава правоприменителей доставления и предоставлении соответствующих полномочий негосударственным формированиям, к числу которых относятся народные дружинники, общественные инспекторы охраны природы, работники частных охранных и сыскных структур³. Данная инициатива была поддержана и А.Ю. Соколовым, который обосновал необходимость возложения на внештатных общественных инспекторов Федерального агентства по рыболовству и сотрудников негосударственных формирований

¹ Соколов А. Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях // Вестник Воронежского государственного университета, 2011. – № 2. – С. 315.

² Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях : Дис ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – С.114.

³ Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : Дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2004. – С. 99.

дополнительных полномочий по доставлению лиц¹. Отмечая рациональное зерно в приведенных рассуждениях, считаем, что существует необходимость предоставления соответствующих полномочий по применению доставления, как меры обеспечения производства, членам добровольных народных дружин (ДНД), добровольных казачьих дружин (ДКД) и внештатным сотрудникам пограничных органов, которые оказывают помощь в охране Государственной границы Российской Федерации. Тем более, что ранее, положениями ст. 238 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях было закреплено, что нарушитель может быть доставлен в милицию или в штаб добровольной народной дружины работником милиции или народным дружинником².

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 27.2 КоАП РФ доставление осуществляется: «должностными лицами пограничных органов, военнослужащими, должностными лицами органов внутренних дел (полиции), 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), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения». Приведенная законодательно закреплённая формулировка не даёт четкого определения, кто относится к «лицам, исполняющим обязанности по охране Государственной границы Российской Федерации».

Статья 38 закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» устанавливает, что «граждане участвуют на добровольных началах в защите государственной границы в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных

¹ Соколов А.Ю. Проблемные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере охраны правил рыболовства, сохранения сводных биологических ресурсов и среды их обитания // Административное право и процесс, 2001. – №12. – С. 35.

² Кодекс РСФСР об административных правонарушениях // Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1984. – № 27. – Ст. 909.

народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов и в иных формах». Анализ данного закона, Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»¹, Постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. № 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации»², а также Приказа ФСБ России от 17 ноября 2010 г. № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите Государственной границы Российской Федерации»³ позволяет констатировать, что членам ДНД, добровольных казачьих дружин и внештатными сотрудниками пограничных органов не дано право осуществлять доставку самостоятельно. Перечисленные лица могут лишь «оказывать содействие пограничным нарядам в задержании лиц, подозреваемых в нарушении режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, и доставке задержанных в распоряжение соответствующих подразделений пограничных органов...»⁴.

При этом довольно часто на практике встречаются ситуации, когда первыми выявляют (обнаруживают) административное правонарушение именно члены добровольных народных дружин (ДНД), добровольных казачьих дружин (ДКД) и

¹ Федеральный закон от 05.12.2005. № 154-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «О государственной службе российского казачества» // Российская газета, 2005. 08.12. – № 276.

² Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 № 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации» // Российская газета, 1995. 25.04. – № 81.

³ Приказ ФСБ РФ от 17.11.2010 № 566 «Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите Государственной границы Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите Государственной границы Российской Федерации», «Рекомендациями по определению условий приема в члены добровольной народной дружины по защите Государственной границы Российской Федерации, формированию структуры и организации ее работы, порядку реорганизации или упразднения») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.12.2010 № 19413) // Российская газета, 2011. 12.01. – №2.

⁴ П.12. Порядок привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 № 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации» // Российская газета, 1995. 25.04. – № 81.

внештатные сотрудники пограничных органов. Перечисленные лица также первыми способны пресечь, в случае обнаружения, совершаемое административное правонарушение в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации. В связи с чем, представляется необходимым наделить членов ДНД, ДКД и внештатных сотрудников пограничных органов полномочиями по доставлению лиц, в чьих действиях усматриваются признаки состава административного правонарушения, в служебное помещение пограничного органа, служебное помещение органа внутренних дел (полиции), служебное помещение воинской части или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения, а также в штаб добровольной народной дружины при своевременном извещении об этом должностных лиц пограничных органов. По нашему мнению, это приведет не только к более эффективному привлечению к ответственности нарушителей установленных режимов (Государственной границы Российской Федерации, пограничного и режима в пунктах пропуска), но и будет способствовать предупреждению правонарушений в целом.

Полагаем, что существует настоятельная необходимость изложить 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, 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».

Основываясь на изложенных положениях можно заключить:

1. Существует необходимость уточнить и закрепить в КоАП РФ перечень обстоятельств, препятствующих составлению протокола на месте совершения правонарушения. Исходя из анализа научной литературы, полагаем, что в качестве таких обстоятельств можно выделить: 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 орудий совершения административного правонарушения.

2. Следует 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 подготовки соответствующей записи в протоколе об административном правонарушении, вручения копии протокола при наличии просьбы об этом от доставленного лица, а также проведения иных необходимых процессуальных действий (в том числе применение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), досмотра транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), изъятия вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ)). Никакие иные причины не могут служить поводом для увеличения срока нахождения доставленного лица в служебном помещении.

3. Представляется необходимым изложить 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, 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».

§ 2. Административное задержание и обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля

Подразделениям пограничного контроля при выявлении административных правонарушений в области охраны Государственной границы Российской Федерации нередко приходится использовать такую меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении как «административное задержание».

Стоит заметить, 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 большинстве случаев речь идет о нарушении административно-правовых режимов (пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу), совершении деяний, которые могут содержать состав преступления (провоз через границу запрещенных ценностей, предметов, следование по чужому или поддельному документу т.д.), а также при выявлении административных правонарушений во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации. В связи с чем, в практической деятельности реализации института административного задержания в подразделениях пограничного контроля должно уделяться первостепенное значение.

Законодатель под «административным задержанием» понимает кратковременное ограничение свободы физического лица, которое может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении¹. При этом, трудно не согласиться с А.О. Поддубным, который считает, что «административное задержание – это кратковременное лишение свободы физического лица с содержанием его в специально отведенных для этого помещениях или учреждениях в условиях, исключающих возможность их самовольного оставления, осуществляемое для выполнения задач производства по делам об административных правонарушениях»². Впрочем, вопросы о месте и порядке содержания задержанных лиц урегулированы законодателем в ст.27.6 КоАП РФ и Постановлении Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»³.

Н.Г. Салищева рассматривает административное задержание как неотложное действие компетентного должностного лица, обеспечивающее борьбу с административными правонарушениями. Оно применяется в исключительных случаях в целях, предусмотренных КоАП РФ⁴. При этом, несмотря на то, что в ст. 27.3 КоАП РФ закреплены лишь две цели применения административного задержания (а) обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении; б) исполнение постановления по делу об

¹ ч.1 ст. 27.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002.07.01. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

²Поддубный А.О. Особые условия применения административного задержания в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. –Саратов: Саратовская государственная академия права, 2003. – С. 25.

³Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Собрание законодательства РФ, 2003.20.10. –№ 42. ст. 4077.

⁴Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой. 7-е изд.– М: Проспект, 2011.– С. 678.

административном правонарушении), некоторые ученые¹ в качестве еще одной цели применения рассматриваемой меры отмечают пресечение административного правонарушения. Другие авторы наоборот, считают, что административное задержание имеет сугубо процессуальные цели², и не может выступать в целях пресечения административного правонарушения³.

На наш взгляд, дискуссионность данному вопросу придает еще и тот факт, что, с одной стороны, в ч. 1 ст. 27.1 КоАП РФ указана такая цель применения мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как пресечение административного правонарушения, с другой – ст. 27.3 КоАП РФ регламентирует основания и порядок административного задержания, а о цели в ней ничего не говорится. Данная противоречивость порождает также мнение, что «исключение законодателем такой общей для всех мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях цели, как пресечение административного правонарушения из перечня целей административного задержания свидетельствует о сугубо процессуальном характере административного задержания»⁴. Подобный подход представляется сомнительным, ибо следуя его логике, можно предположить, что такая цель как установление личности нарушителя была также целенаправленно исключена

¹См.: Волкова В.В., Хахалева Е.В., Галузо В.Н. Административный процесс: учебное пособие. – М. : Юнити-Дана, 2012. – С.56–57; Кононов П.И. Нормы об административном задержании граждан: изменения необходимы // Журнал российского права, 1997. –№ 11. – С. 87–88 и др.

² См.: Мильшин Ю. Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2007, № 5. - С. 35-38; Аникин С. Б., Мильшин Ю. Н. К вопросу о мерах административно-процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной академии права. 2002. №1. С. 63; Поддубный А.О. Особые условия применения административного задержания в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 17; Соколов А. Ю Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография / А. Ю. Соколов, Под ред.: Максимова И. В. — Саратов: Научная книга, 2011 С.65 и др.

³ Белов А.А., Мельников В.А.: Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения : Монография / Белов А.А., Мельников В.А. - Волгоград: ВА МВД России, 2006. С.82

⁴ Соколов А.Ю Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография / А.Ю. Соколов, Под ред.: Максимова И.В. — Саратов: Научная книга, 2011; С.65

законодателем (в связи с ее отсутствием в ст. 27.3 КоАП РФ). Между тем, по нашему мнению, реализацией административного задержания могут достигаться, в необходимых случаях, обе не вошедшие в ст. 27.3 КоАП РФ цели: пресечение административного правонарушения и установление личности нарушителя. Более того, как показывает практика, в ряде случаев установить личность правонарушителя фактически невозможно без применения такой меры обеспечения производства как административное задержание.

А.А. Белов и В.А. Мельников утверждают, что возможность достижения административным задержанием цели пресечения правонарушения представляется спорной, поскольку административному задержанию всегда предшествует доставление, то цель пресечения правонарушения может достигаться именно доставлением. Случаи доставления правонарушителя в милицию без пресечения при этом совершаемого им правонарушения представить крайне затруднительно¹. Несмотря на логичность и рациональность данного мнения, стоит заметить, что доставление не во всех случаях предшествует административному задержанию. Например, в подразделениях пограничного контроля доставление, как мера обеспечения, применяется значительно реже административного задержания. Так, анализ материалов дел об административных правонарушениях за период с 2011 по 2013 гг. в пяти подразделениях пограничного контроля (КПП «Екатеринбург-аэропорт», «Челябинск-аэропорт», «Бугристое-автодорожный», «Троицк-железнодорожный», «Карталы-железнодорожный») показал, что доставление применялось в 49 раз реже административного задержания. Это вполне объясняется тем, что должностными лицами пограничных органов правонарушение часто выявляется непосредственно на территории контрольно-пропускных пунктов, и необходимость доставлять куда-либо лицо, совершившее административное правонарушение, отсутствует.

¹ Белов А.А., Мельников В.А.: указ. соч. – С.82

При этом, по нашему мнению, первостепенной (основной) целью применения административного задержания будет выступать именно обеспечение производства по делу об административном правонарушении.

Таким образом, полагаем, что административное задержание, как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении может быть применена в целях:

- обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении;
- исполнения постановления по делу об административном правонарушении;
- пресечения административного правонарушения;
- установления личности лица, привлекаемого к административной ответственности по делу об административном правонарушении;
- выяснения обстоятельств административного правонарушения.

На наш взгляд, А. Ю. Соколов, справедливо, обозначил, что основаниями административного задержания лица могут выступать следующие:

- 1) наличие признаков состава административного правонарушения в деянии физического лица;
- 2) неповиновение законным требованиям компетентных должностных лиц о прекращении нарушений общественного порядка или угрожающих общественной безопасности;
- 3) попытка нарушителя скрыться с места совершения правонарушения;
- 4) агрессивное поведение нарушителя по отношению к должностным лицам;
- 5) невозможность установить личность лица, в чьих действиях усматривается состав административного правонарушения;
- 6) невозможность составления протокола об административном правонарушении на месте его выявления¹.

¹ Соколов А.Ю. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Право. Законодательство. Личность, 2010. – № 3(10) – С. 89-90

Действующее законодательство не уточняет, какие именно случаи являются исключительными. На практике это может привести к определенным трудностям, возникающим при применении административного задержания. Так, О.Н. Гапонов, верно, отметил, что расплывчатую законодательную формулировку основания применения административного задержания «в исключительных случаях» каждый правоприменитель понимает субъективно с учетом собственного опыта работы¹. По мнению А.Г. Гришакова, это ведет к избирательному применению закона². Ю.Ф. Решетник достаточно четко заявляет, что «с точки зрения элементарной логики следовало бы ожидать от законодателя хоть какого-то перечня этих исключительных случаев»³. Поэтому, на наш взгляд, правомерна позиция тех исследователей⁴, которые считают, что основание применения административного задержания как меры обеспечения производства должно быть конкретизировано.

На основании изложенного для устранения правовой неопределенности относительно целей применения административного задержания представляется необходимым абз. 1 ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в тех случаях, когда это необходимо для установления личности нарушителя, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении,

¹Гапонов О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : Дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2006. – С.122.

²Гришаков А.Г. Административное задержание как мера пресечения, применяемая милицией // Полицейское право. Научно-практический журнал. – Омск: Изд-во Омского юрид. института, 2005. – № 4 (4). – С. 42.

³Решетник Ю.Ф. Обстоятельства, способствующие нарушению законности при применении административного задержания // Административное право и процесс, 2011.– № 10.– С. 51

⁴См.: Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству. – М., 2004. – С. 180; Решетник Ю.Ф. Обстоятельства, способствующие нарушению законности при применении административного задержания // Административное право и процесс, 2011.–№ 10; Мельников В.А. Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право, 2005. –№ 1. –С. 33.

пресечения административного правонарушения или выяснения обстоятельств административного правонарушения».

Решетник Ю.Ф. в своей работе утверждает, что «потенциальная опасность нарушения прав личности при осуществлении административного задержания была заложена законодателем в статьях 27.3–27.5 КоАП РФ»¹. На тот факт, что данные статьи КоАП РФ содержат ряд коллизий обращают внимание и О. А. Травина, Ю. А. Щеколдина². Полагаем, что на состояние законности при применении административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля влияют как объективные факторы (экономические, технические, правовые), так и субъективные факторы (слабый внутриведомственный контроль, недостаточная правовая подготовка сотрудников органов пограничного контроля, и др.). Далее некоторые из них мы рассмотрим подробнее. Представляется, что «устранение отмеченных недостатков позволит существенно повысить уровень организации по подготовке и осуществлению мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих нарушению законности»³. Более того, рассматривая вопрос об административном задержании как меры обеспечения производства и обстоятельствах, влияющих на эффективность его применения, необходимо исходить из того, что соблюдение прав и свобод человека при применении мер обеспечения производства должно быть приоритетным. Нам бы хотелось достичь такого результата, чтобы в подразделениях пограничного контроля реализация данной меры полностью соответствовала современным требованиям правовой защищенности личности в сфере административной юрисдикции. Порядок и условия применения административного задержания обеспечивали бы точное соблюдение и применение законов и подзаконных нормативных правовых актов и

¹ Решетник Ю.Ф. К вопросу о правовом обеспечении применения административного задержания // Административное право и процесс, 2007. – № 7. – С.12.

²Травина О.А., Щеколдина Ю.А. Административное задержание, осуществляемое пограничными органами Федеральной службы безопасности // За права военнослужащих, 2010. С. 307

³Гречкина О.В. Особенности административного производства по делам о нарушении таможенных правил // Таможенное дело. – М.: Издательская группа «Юрист», 2006.– № 3. – С.15.

способствовали их целенаправленному и результативному применению в органах пограничного контроля.

Стоит заметить, что административное задержание (основание, условие и порядок), осуществляемое уполномоченными должностными лицами подразделений пограничного контроля должно регламентироваться административно-правовыми нормами. В настоящее время данная мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении регулируется различными нормативными правовыми актами, такими как:

1. Конституция Российской Федерации.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
3. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года «О Государственной границе Российской Федерации»;
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц»¹;
5. Приказ ФСБ Российской Федерации от 16 февраля 2009 г. № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов»²;
6. Приказ ФСБ России от 19 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Правил оборудования специально отведенных помещений пограничных органов для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение»³;

¹ Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 (ред. от 26.11.2013) «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Российская газета, 2003. 21.10. – № 211.

² Приказ ФСБ РФ от 16.02.2009 № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 31.03.2009 № 13618) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009.–13.04.– № 15.

³ Приказ ФСБ России от 19.01.2009 № 8 «Об утверждении Правил оборудования специально отведенных помещений пограничных органов для содержания лиц, задержанных за

7. 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»¹;

8. Приказ ФСБ России от 11 декабря 2013 г. № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности»².

Однако, несмотря на множество норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с применением административного задержания, существует ряд обстоятельств, снижающих эффективность его применения.

Так, для обеспечения эффективности и законности административного задержания, требуется, чтобы непосредственно в подразделениях пограничного контроля были оборудованы специальные помещения³, отведенные для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение. На практике довольно часто помещения, специально приспособленные для содержания лиц, находятся не в подразделениях пограничного контроля, а в

административное правонарушение» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2009. –02.03. –№ 9.

¹Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 11.02.2009 № 13294) // Российская газета, 2009. –20.02. – № 30.

²Приказ ФСБ РФ от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности» // Российская газета, 2014. 19.02. –№ 38.

³ Общие положения установлены Постановлением Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц», особенности для пограничных органов – Приказ ФСБ России от 19.01.2009 №8 «Об утверждении Правил оборудования специально отведенных помещений пограничных органов для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение».

управлениях пограничных органов, отделах или службах, которые нередко находятся в нескольких десятках, а иногда и сотнях километрах от подразделений пограничного контроля. В связи с этим, при административном задержании возникают соответствующие трудности. К ним, можно отнести удаленность подразделений пограничного контроля, нехватка или отсутствие транспортных средств для своевременного доставления лица, задержанного за административное правонарушение, в специально отведенное помещение, отсутствие возможности выделить наряд для сопровождения задержанного лица. Перечисленные сложности могут стать предпосылками нарушения административного законодательства, что в последующем может привести к прекращению производства по делу об административном правонарушении и правонарушитель избежит ответственности¹.

Среди обстоятельств, оказывающих негативное воздействие на эффективность и результативность административного задержания, следует выделить противоречия в нормах законодательства, регулирующих сроки применения административного задержания. Так, в ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ устанавливает, что лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, посягающем на установленный режим Государственной границы Российской Федерации и порядок пребывания на территории Российской Федерации, об административном правонарушении, совершенном во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, или о нарушении таможенных правил, в случае необходимости для установления личности или для выяснения обстоятельств административного правонарушения может быть подвергнуто административному задержанию на

¹ 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 02.12 2011. – М.: Пограничная академия ФСБ России, 2012. – 322 с.

срок не более 48 часов¹. В то же время, Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» устанавливает несколько иные сроки административного задержания. Согласно под.4 ч.2 ст. 30 пограничные органы в пределах пограничной территории имеют право осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до трех суток с сообщением об этом письменно прокурору в течение двадцати четырех часов с момента задержания или на срок до десяти суток – с санкции прокурора.² В связи с этим, у должностных лиц подразделений пограничного контроля возникают затруднения в определении приоритета нормы закона. Несогласованность при урегулировании вопроса о сроках применения административного задержания создает предпосылки для нарушения прав и свобод граждан, пересекающих государственную границу³.

Проанализируем фактическую сторону выявленной коллизии. На практике у должностных лиц подразделений пограничного контроля могут возникнуть затруднения с проведением необходимой проверки установления личности задержанного правонарушителя. Ведь, нельзя исключать того, что задержание лица, совершившего административное правонарушение, может быть реализовано в выходные или праздничные дни. Эти обстоятельства лишают возможности уполномоченное должностное лицо пограничного органа проверить заявленную правонарушителем информацию о его личности, месте работы, учебы, жительства и т.д. Особенно остро данная проблема встает в отношении иностранных граждан

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. –07.01.– № 1 (ч. 1), ст. 1.

² Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 07.06.2013) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета, 1993.– 04.05.–№ 84.

³ 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.

и лиц без гражданства, информацию о которых необходимо получать в соответствующих инстанциях других стран. Нельзя забывать также и о том, что пограничные органы ФСБ России могут рассматривать дела об административных правонарушениях, совершенные во внутренних морских водах, в территориальном море, а также на континентальном шельфе. Следовательно, в определенных случаях по объективным причинам сотрудникам пограничных органов сложно уложиться в установленные ч. 2. ст. 27.5 КоАП РФ 48 часов. В связи с чем, даже при исключительно добросовестном отношении должностных лиц пограничных органов могут иметь место факты нарушения сроков задержания, либо факты, когда должностные лица, действуя по норме административного законодательства, не получив подтверждения полученной информации из уст правонарушителя, вынуждены, соблюдая установленные законом сроки, освободить его. Исходя из этого, норма предусмотренная в пп. 4. ч.2 ст. 30 Закон Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» о сроках административного задержания представляется наиболее логичной и уместной при реализации должностными лицами пограничных органов административного задержания как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Однако, ее положение, помимо противоречия с КоАП РФ, также не соответствует и ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации. Названная конституционная норма устанавливает, что «арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов». В соответствии с определением Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2009 г. № 544-О-П закрепленное в Конституции Российской Федерации понятие «задержание» носит общий характер, то есть охватывает не только задержание лица за виновные противоправные действия в рамках уголовно-процессуального или административного законодательства, но и иные виды задержания¹.

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 544-О-П «По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 14 марта 2002 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова»¹ положения статей 90, 96, 122 и 216 УПК РСФСР², допускающие задержание лица, подозреваемого в совершении преступления, на срок свыше 48 часов и применение в качестве меры пресечения заключения под стражу без судебного решения были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 17, 22 и 46 (часть 1), а также абзацу второму пункта 6 раздела второго «Заключительные и переходные положения». То есть положения УПК РСФСР, а также все иные нормативные правовые положения, допускающие задержание до судебного решения на срок свыше 48 часов, а также арест (заключение под стражу) и содержание под стражей без судебного решения с 1 июля 2002 года не подлежат применению.

Исходя из изложенного, представляется необходимым пп. 4. ч.2 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

«4) осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до 48 часов или на срок до десяти суток на основании судебного решения, если правонарушители не имеют

положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ, 2009. – № 5.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 14.03.2002 № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2002. – № 3.

² Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР // Ведомости ВС РСФСР, 1960.– № 40.– ст. 592.

документов, удостоверяющих их личность и установление личности правонарушителей за период до 48 часов не представляется возможным...» далее по тексту.

Кроме того, дополнить ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ после слов: «на срок не более 48 часов» следующим содержанием: «или на срок до десяти суток по судебному решению, если установление личности правонарушителя за период до 48 часов не представляется возможным».

В Приказе ФСБ РФ от 11 декабря 2013 г. № 747¹ указан довольно обширный перечень должностных лиц служб пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализовать отдельные положения КоАП РФ. В частности, в нем определены должностные лица пограничного контроля, начиная с начальников служб, начальников отделений дознания и административной практики и заканчивая старшими контролерами и контролерами (имеющие воинские звания старшего прапорщика, прапорщика). Несмотря на явную обоснованность присутствия в перечне всех перечисленных лиц, на практике нередко возникают трудности. В частности, речь идет о том, что не все должностные лица органов пограничного контроля, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализовать отдельные положения КоАП РФ, имеют соответствующую квалификацию или правовую подготовку в области применения административного законодательства. Производство по делам об административных правонарушениях в органах пограничного контроля ведут часто недостаточно подготовленные и закрепленные за этим сотрудники, а иногда разные должностные лица, которым было это поручено. Такое положение объясняется рядом факторов, начиная от сменного графика несения службы, под который не в состоянии был бы подстроиться один конкретный специалист по

¹ Приказ ФСБ РФ от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности» // Российская газета, 2014. – 19.02. – № 38.

административному производству, даже если бы такая должность была предусмотрена штатом на пунктах пропуска, и заканчивая загруженностью сотрудников органов пограничного контроля, для которых ведение административного делопроизводства – лишь одна составляющая солидного списка должностных обязанностей. Все это сопровождается негативными последствиями, как-то: неправомерное применение административного задержания, что ведет к нарушению прав, свобод и интересов физических лиц. По мнению Ю.Ф. Решетника: «Изучение правоприменительной практики позволяет утверждать, что иногда возникают ситуации, когда должностные лица, выполнив все предписания КоАП России, допускают незаконные действия в отношении граждан, доставленных для составления протокола об административном правонарушении. Эти действия выражаются в неправильном оформлении административного задержания, что выливается в необоснованное применение этой административно-процессуальной меры»¹.

На наш взгляд, целесообразно усовершенствовать систему профессионального обучения и переподготовки должностных лиц органов пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении, правовым основам ведения административного производства. При этом, программу обучения можно разделить на блоки правовых знаний для разных категорий должностей сотрудников пограничного контроля, то есть установить правовой минимум для каждой категории должностных лиц.

На эффективность применения административного задержания как меры обеспечения производства влияет и то обстоятельство, что вопросы корректного составления и заполнения протокола об административном задержании не в полной мере регламентированы КоАП РФ, и практически совсем не регламентированы нормативными актами ФСБ России. В связи с чем, на практике

¹ Решетник Ю.Ф. Обстоятельства, способствующие нарушению законности при применении административного задержания // Административное право и процесс, 2011, № 10 С. 51

это вызывает определенные трудности у должностных лиц, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях и составлять протоколы.

На наш взгляд, суть данной проблемы заключается в том, что законодатель не достаточно четко определяет форму и содержание протокола об административном задержании. Согласно ст. 27.4 КоАП РФ¹ по факту административного задержания в обязательном порядке составляется протокол, в котором должны быть указаны должность, фамилия и инициалы лица, его составившего, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. На необходимость указания мотивов задержания лица, совершившего административное правонарушение, в протоколе об административном задержании обращает внимание и Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 11 апреля 2005 г. № 7-АД04-2117². Однако, действующее административное законодательство, обозначая перечень необходимых реквизитов протокола об административном задержании самого образца протокола не содержит, тем самым, позволяя использовать любую форму бланка, содержащую указанные в ст. 27.4 КоАП РФ реквизиты. Но не всегда бланк, содержащий все необходимые реквизиты, указанные в законе, составляется корректно. Не конкретизируют, и не содержат образца протокола и локальные акты ФСБ России.

Подобные трудности, возникающие при составлении протокола об административном задержании, анализируют в статье О.А. Травина, Ю.А. Щеколдина. В частности, ими приводится следующий пример: в протоколе должна быть отметка об уведомлении задержанного о том, что в соответствии с ч. 2 ст. 24.2 и ч. 1 ст. 25.1 КоАП РФ он обладает рядом прав (знакомится со всеми материалами дела; давать объяснения; пользоваться юридической помощью

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. 07.01.– №1 (ч. 1). ст. 1.

² Постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2005 № 7-ад04-2 Протокол об административном задержании признан незаконным, поскольку в нем не приведены мотивы задержания // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005. – № 11.

защитника с момента возбуждения дела об административном правонарушении; предоставлять доказательства; заявлять ходатайства и отводы; давать объяснения на родном языке либо на другом свободно избранном языке общения; пользоваться помощью переводчика бесплатно; приносить жалобы на действия (бездействие) суда, должностных лиц или органа, в производстве которого находится дело об административном правонарушении). Данное уведомление должно подкрепляться подписью задержанного лица, но текст с перечислением всех прав обычно не содержится в протоколе, достаточным является лишь указание содержащих их статей. Однако некоторые пограничные управления ФСБ России (например, Калининградское) разработали типовые бланки протокола, содержащие не только указание на статьи КоАП РФ, но и перечисление всех прав и подпись лица, свидетельствующую об ознакомлении с ними¹.

Использование подобных типовых бланков, на наш взгляд, довольно целесообразно. Ведь перечисление прав в протоколе об административном задержании способствует более полному пониманию их задержанным лицом в отличие от банального перечисления номеров статей КоАП РФ. Более того, использование однообразных бланков поможет снизить риск опечаток и других формальных ошибок, допускаемых должностным лицом, составляющим протокол. Таким образом, с целью нейтрализации негативных последствий, указанного обстоятельства применения мер обеспечения, было бы уместным пограничным управлениям ФСБ России использовать практику применения типовых бланков протокола подобно Калининградскому Пограничному управлению ФСБ России, что позволило бы упростить задачу должностным лицам, уполномоченным вести производство по делам об административных правонарушениях.

Перечисленные обстоятельства, влияющие на эффективность применения административного задержания должностными лицами подразделений

¹Травина О.А., Щеколдина Ю.А. Административное задержание, осуществляемое пограничными органами Федеральной службы безопасности // За права военнослужащих, 2010. С. 308.

пограничного контроля, требуют соответствующих организационных, экономических и правовых решений. Совершенствование правового регулирования требуется как на ведомственном, так и на федеральном уровне. Преодоление некоторых вышеуказанных причин позволило бы усовершенствовать порядок и условия применения административного задержания. Это, в свою очередь, обеспечило бы более точное соблюдение и применение законов и подзаконных нормативных правовых актов, способствовало их целенаправленному и результативному применению в органах пограничного контроля и, в конечном счете, повысило бы эффективность служебной деятельности и привело к уменьшению количества административных правонарушений.

В заключение необходимо отметить, что, несмотря на дискуссионность вопроса о целях административного задержания, следует согласиться с мнением тех ученых-административистов, которые считают, что формулировка законодателя «в исключительных случаях», обозначенная в ч.1 ст. 27.3 КоАП РФ расплывчата, ведет к избирательному применению закона и должна быть конкретизирована.

На состояние законности при применении административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля влияют как объективные факторы (экономические, технические, правовые), так и субъективные факторы (слабый внутриведомственный контроль, недостаточная правовая подготовка сотрудников органов пограничного контроля, и др.).

В качестве обстоятельств, влияющих на эффективность применения административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля, можно обозначить:

обширный круг должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (в соответствии с Приказом ФСБ РФ № 747) с одной стороны, и отсутствие при этом у многих из них соответствующей правовой и практической подготовки – с другой;

необходимость применения административного задержания как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в условиях отдаленности пунктов пропуска через Государственную границу РФ и отсутствие при этом в некоторых подразделениях пограничного контроля, специально отведенных помещений для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение;

существующие противоречия между правовыми нормами, регулируемыми сроки применения административного задержания, в частности, ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ и пп. 4. ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»;

сложности, возникающие у должностных лиц подразделений пограничного контроля при составлении протокола об административном задержании, из-за отсутствия типовых бланков протоколов, а также недостаточной регламентации этого вопроса КоАП РФ и нормативными актами ФСБ России.

В связи с вышеизложенным, нами были сформулированы предложения о внесении следующих изменений и дополнений в указанные ниже законодательные акты:

1. Для устранения правовой неопределенности о целях применения административного задержания представляется необходимым первый абзац ч. 1 ст. 27.3 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в тех случаях, когда это необходимо для установления личности нарушителя, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении, пресечения административного правонарушения или выяснения обстоятельств административного правонарушения».

2. Предлагается пп. 4. ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «4) осуществлять административное задержание лиц, совершивших

нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для 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...» далее по тексту.

3. Дополнить ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ после слов: «на срок не более 48 часов» следующим содержанием: «или на срок до десяти суток по судебному решению, если установление личности правонарушителя за период до 48 часов не представляется возможным».

Рекомендовано также усовершенствовать систему профессиональной подготовки и переподготовки должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, разделив программу обучения на блоки правовых знаний для различных категорий должностей сотрудников пограничного контроля; закрепить основания и четкую процедуру осуществления доставления и административного задержания в виде локального внутриведомственного акта органа ФСБ России, который будет способствовать его целенаправленному, результативному, и главное, легитимному применению; с целью упрощения задачи грамотного составления протоколов и ведения административного производства должностными лицами органов пограничного контроля следует использовать типовые бланки протоколов всеми Пограничными управлениями ФСБ России.

§ 3. Особенности применения мер: личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице

Действующее административное законодательство позволяет рассматривать досмотр в качестве меры административного принуждения, имеющей

двойственную природу. С одной стороны, применяемую в контрольно-предупредительных целях, с другой – представляющую собой меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях¹. О двойном назначении досмотра можно судить, исходя из целей и времени применения. Данная мера может быть отнесена к административно-пресекательным мерам, а в случае возбуждения дела об административном правонарушении может выступать в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях².

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения административного производства нередко используются сотрудниками подразделений пограничного контроля. В большинстве случаев они применяются в отношении нарушителей границы, и лиц, задержанных в административном порядке за нарушение пограничного режима или режима в пунктах пропуска через границу.

По общему правилу личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляется в подразделениях пограничного контроля должностными лицами, «уполномоченными на применение таких мер административного принуждения как доставление и административное задержание»³. В Приказе ФСБ РФ от 11.12.2013 N 747⁴ конкретизирован перечень лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализовывать отдельные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в том числе и применять такие меры административного

¹Соколов А.Ю. Развитие законодательства о досмотре как мере административного принуждения в советский период // История государства и права, 2011. – № 21. – С.12.

²Гречкина О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 163.

³Каплунов А.И. (ред) Административно-процессуальное право : Курс лекций. – М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. – С. 427.

⁴Приказ ФСБ РФ от 11.12.2013. № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности» // Российская газета, 2014. 19.02.– № 38.

принуждения как доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице.

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, предусмотрены статьей 27.7 КоАП РФ, в соответствии с которой данные меры представляют собой обследование вещей без нарушения их конструктивной целостности, проводимое с целью обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Приведенное определение, на наш взгляд, содержит следующие недостатки. Во-первых, законодатель в одной дефиниции дает обозначение двум отдельным мерам обеспечения производства: личному досмотру и досмотру вещей, находящихся при физическом лице, что представляется не совсем корректным. Во-вторых, формулировка «обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности...» не позволяет определить сущность и основные признаки личного досмотра. В-третьих, рассматриваемая дефиниция не дает возможности разграничить указанные меры обеспечения производства друг от друга.

Соглашаясь с тем, что «только четко сформулированная дефиниция даст возможность определить основные признаки изучаемого явления в целом и таким образом раскрыть его конкретные сущностные характеристики»¹, считаем необходимым дополнить статью 27.7. КоАП РФ самостоятельным определением такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как личный досмотр, с целью единообразного понимания и применения всеми должностными лицами правоохранительных органов.

Полагаем, что основным отличием личного досмотра от досмотра вещей, находящихся при физическом лице, выступает то, что при личном досмотре осуществляется не только «обследование вещей» как указано в КоАП РФ, но и непосредственный досмотр физического лица: обследование тела

¹Маршакова Н.Н. Систематизация и классификация в уголовном законодательстве: теоретико-прикладные аспекты : Учебное пособие. –Н. Новгород: Институт ФСБ России, 2007. –С.29; Баранов В.М., Кузнецов А.П., Маршакова Н.Н. Классификация в российском законодательстве (теоретико-прикладное исследование) : Монография. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 160 с.

досматриваемого, его одежды, обуви и головного убора. В этой связи, бесспорной представляется точка зрения ученых о принудительном характере обследования тела досматриваемого лица¹.

Личный досмотр ограничивает личные неимущественные права граждан и затрагивает установленное ст. 22 Конституции Российской Федерации право каждого на свободу и личную неприкосновенность. Исходя из этого, требование, чтобы личный досмотр производился только лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола, содержащиеся в ч.3 ст.27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, следует считать оправданными. Помимо этого, законодателем предусмотрено, что в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых (в обход общих правил)². По нашему мнению, такая возможность, содержащаяся в ч.4 ст.27.7 КоАП РФ, важна как для обеспечения общественной безопасности, так и для личной безопасности должностных лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Так, в правоприменительной практике подразделений пограничного контроля периодически встречаются случаи, когда правонарушитель утаивает на теле, в одежде, а также в вещах, имеющихся при нем, предметы которые могут быть использованы для нападения на сотрудников пограничных органов или иных лиц, и промедление в проведении личного досмотра в таких ситуациях недопустимо.

Право уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля подвергать задержанных лиц личному досмотру устанавливает: ст. 27.7

¹Сафонова Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. –Санкт-Петербург, 2005. – С.8; Соколов А.Ю. Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. – Саратов: ООО Изд-во «Научная книга», 2011. – С.108.

² Семенихин В.В. Ответственность организаций и их руководителей.– М: ГроссМедиа, 2012. С.870-871

КоАП РФ, Закон «О Государственной границе Российской Федерации»¹, Приказ ФСБ России от 08.11.2012 N 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации»². Однако, перечисленные нормативные правовые акты не раскрывают порядка и условий применения личного досмотра как меры обеспечения производства, что, в свою очередь, препятствует его результативному и корректному применению уполномоченными должностными лицами. По нашему мнению, решением данной проблемы может служить внесение в ст. 27.7 КоАП РФ дополнений, раскрывающих механизм применения личного досмотра как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также разработка и утверждение приказом 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» (См.: Приложение 4).

Заслуживает внимания тот факт, что ст.117 Таможенного кодекса Таможенного союза³ и п.15 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.02.2005 № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных

¹Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета, 1993. 04.05. – № 84.

²Приказ ФСБ России от 08.11.2012 № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, 2013. 27.02. –№ 42.

³ Таможенный кодекс Таможенного союза(приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) // Собрание законодательства РФ, 2010. 13.12.–№ 50. ст. 6615.

через Государственную границу Российской Федерации»¹ устанавливают особенности применения личного досмотра как форм таможенного и пограничного контроля в отношении граждан, следующих через Государственную границу Российской Федерации. В целях единообразного применения норм права предлагаем ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ после слов «личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола» дополнить следующим: «в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям, исключая доступ в это помещение других лиц и возможность иного наблюдения за проведением личного досмотра».

Представляется рациональным также и предложение Д.В. Пивоварова о необходимости дополнения ч. 1 ст. 27 КоАП РФ после слов «осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения» словами «и изъятия орудий совершения, либо предметов и документов, которые могут иметь значение для дела об административном правонарушении»². Ранее подобное мнение высказывал А.Б. Борисов, отмечая в комментариях к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, что «личный досмотр представляет собой принудительное обследование лица с целью обнаружения и изъятия орудий совершения либо предметов административного правонарушения»³. Поддерживая точку зрения указанных авторов, считаем, что формулировка понятия «личный досмотр» должна содержать положение, что целью его применения выступает не только обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения, но и их изъятие.

¹ Постановление Правительства РФ от 02.02.2005 № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, 2005. 09.02. – № 25.

² Пивоваров Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые сотрудниками полиции // Вестник КРСУ, 2013. – Т. 13. – № 9 – С. 55.

³ Борисов А.Б. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об Административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. – М.: Книжный мир, 2011. – С.771.

По мнению А.Ю. Соколова, личный досмотр как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой принудительное обследование тела досматриваемого лица, а также его одежды и иных вещей в целях обнаружения орудий совершения или предметов административного правонарушения, проводимое без нарушения конструктивной целостности и функциональных качеств данных вещей компетентным должностным лицом одного пола с досматриваемым, в присутствии понятых того же пола, с участием медицинского работника; исключаящее ущемление чести и достоинства физического лица, причинение неправомерного вреда здоровью и ущерб имуществу досматриваемого лица; проходящее в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям и исключаящем доступ других лиц¹. Несмотря на все преимущества данного определения, оно представляется слишком емким и перегруженным. Более того, как ранее нами было уже отмечено фразу «в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям и исключаящем доступ других лиц» было бы логичней разместить не в определении понятия «личный досмотр», а в ч.3 ст. 27.7 КоАП РФ после слов «личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола».

Трудно не согласиться с точкой зрения тех ученых, которые отмечают, что дефиниция должна давать краткое определение юридического термина². Разделяя данную позицию, считаем, что формулировка понятия должна содержать только существенные признаки, способствующие выделению рассматриваемого термина среди других, однако обеспечивающие при этом единообразное понимание и применение административных предписаний.

Вышеизложенное позволяет сформулировать определение «личный досмотр» как меры обеспечения производства по делам об административных

¹ Соколов А.Ю. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.// Современное право, 2011.– № 3 - С. 105

² Апт Л.Ф. Правовые дефиниции в законодательстве // Проблемы юридической техники : сб. ст. – Н. Новгород, 2000. – С. 301; Панько К.К. Методология и теория законодательной техники уголовного права России : Монография. – Воронеж, 2004. – С. 141.

правонарушениях следующим образом: «это 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».

При применении личного досмотра должностным лицам подразделений пограничного контроля следует иметь в виду, что действующее законодательство содержит исключения из круга субъектов, подлежащих личному досмотру. Так, в общем порядке личный досмотр не применяется к Президенту Российской Федерации (согласно ст. 91¹ Конституции Российской Федерации); Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, «если указанные действия осуществляются в ходе производства по делам, связанным с исполнением им полномочий Президента Российской Федерации»²; членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации³; судьям Конституционного Суда Российской Федерации⁴; судьям иных судов Российской Федерации⁵; арбитражным заседателям арбитражных судов субъектов Российской Федерации⁶; прокурорам и следователям Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации⁷; сотрудникам органов ФСБ России при исполнении ими служебных обязанностей⁸; сотрудникам федеральных органов государственной охраны при исполнении ими

¹ Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

² ст. 3 Федерального закона от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».

³ ч. 1 ст. 98 Конституции РФ; п. «в» ч. 2 ст. 19 Федерального закона от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

⁴ ст. 122 Конституции РФ; ст. 15 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

⁵ п. 5 ст. 16 Закона РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

⁶ ст. 7 Федерального закона от 30.05.2001 N 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации».

⁷ п. 2 ст. 42 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации».

⁸ ст. 17 Федерального закона от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности».

служебных обязанностей¹; Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации²; иностранным гражданам, пользующимся дипломатическим иммунитетом³.

Досмотр вещей, находящихся при физическом лице осуществляется, как правило, наряду с личным досмотром. При этом, следует согласиться с А.Ю. Соколовым, который считает, что «...расчленение законодателем объекта досмотра на составляющие элементы не означает полной самостоятельности двух данных мер административного принуждения. Перечень имущества, образующий содержание объекта досмотра вещей, находящихся при физическом лице, приведенный в ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ, в который законодателем включены ручная кладь, багаж, орудия охоты и рыболовства, добытая продукция и иные предметы, не является исчерпывающим. Отсутствие критерия отнесения конкретных видов имущества к определенному объекту досмотра не позволяет однозначно отграничить рассматриваемые меры. В этой связи, досмотр перечисленных видов имущества производится как в ходе личного досмотра, так и в ходе досмотра вещей, находящихся при физическом лице»⁴.

Анализ практики применения указанных мер должностными лицами подразделений пограничного контроля, позволяет сделать вывод, что досмотр применяется не только в отношении лиц, задержанных в административном порядке за нарушение пограничного режима или режима в пунктах пропуска через границу, но и в отношении лиц, административное производство по делам которых впоследствии было прекращено в связи с обнаружением признаков составов преступлений. Так, в исследуемых нами подразделениях пограничного контроля из 2206 изъятых в рамках проводимого исследования возбужденных

¹ п. 1 ст. 20 Федерального закона от 27.05.1996 № 57-ФЗ "О государственной охране».

² ст. 12 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

³ Ст. 31 и 37 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г.; статьи 12, 15, 16 Положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных государств на территории СССР (утв. Указом Президиума ВС СССР от 23.05.1966).

⁴ Соколов А.Ю. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право, 2011.– № 3.– С.103.

дел об административных правонарушениях в 100 случаях дела прекращались в связи с обнаружением признаков составов преступлений и материалы дел были направлены в орган дознания для принятия процессуального решения в порядке ст.ст.143-145 УПК РФ¹. При этом, практика показывает, что в большинстве случаев именно такие меры обеспечения как личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, способствовали обнаружению соответствующих доказательств (документов, вещей, которые являлись средствами совершения соответствующего правонарушения.), после чего должностными лицами пограничного контроля принималось решение о прекращении административного производства в связи с обнаружением признаков состава преступления.

Следует заметить, что применение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, связано с ограничением многих основных конституционных прав и свобод личности, таких как: свобода и личная неприкосновенность; охрана достоинства личности; неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна; недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия; частная собственность (ч. 1 ст. 22, ч. 1 ст. 21, ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24, ст. 35 Конституции РФ²). В связи с чем, применение сотрудниками подразделений пограничного контроля личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, должно происходить в строгом соблюдении с законодательством РФ, а должностные лица, применяющие указанные меры обеспечения, должны обладать соответствующей правовой подготовкой и компетентностью.

При изучении специфики применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, сотрудниками пограничного контроля было обнаружено, что процессуальный порядок применения досмотра как меры обеспечения производства, на современном этапе остается недостаточно

¹ Неопубликованный материал из архива 1 отдела дознания и административной практики отдела Пограничного управления ФСБ России.

² Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 декабря.

урегулированным. В частности, как нами уже упоминалось ранее, в настоящее время отсутствует правовой акт, закрепляющий единый порядок применения должностными лицами пограничных органов личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице; сроки и основания их применения, правила проведения обозначенных мер обеспечения производства и их процессуальное оформление.

При изучении вопроса применения милицией (полицией) досмотра Д.А. Газизов и А.В. Мягков отмечали, что порядок применения досмотра – это законодательно установленная последовательность осуществления определенных действий, которой должны руководствоваться сотрудники полиции перед, в момент и после применения досмотра как меры административного принуждения при возникновении условий, наличие которых позволяет им осуществить рассматриваемую меру¹.

По аналогии с приведенным, порядок применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице должностными лицами подразделений пограничного контроля можно определить как законодательно установленную последовательность осуществления определенных действий, которой должны руководствоваться сотрудники пограничных органов, перед осуществлением досмотра, в момент и после его применения при возникновении условий, наличие которых позволяет им применять рассматриваемые меры обеспечения производства.

Следует отметить, что строгое соблюдение порядка применения досмотра в точном соответствии с законодательством об административных правонарушениях способствует признанию действий должностных лиц при использовании данной меры обеспечения правомерными². Так, Высший

¹См.: Газизов Д.А., Мягков А.В. Применение милицией досмотра: теория и практика : Монография. – Барнаул: Изд-во Барнаульского юрид. ин-та МВД России, 2006. – 99 с.; Газизов Д.А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс, 2012.– № 2 –С.11–16;

² Гапон Ю.П. Процессуальные аспекты применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице в подразделениях пограничного контроля // Вопросы

Арбитражный Суд Российской Федерации отказал в передаче дела по заявлению о признании незаконными действий должностных лиц пограничного управления береговой охраны по задержанию и доставлению судна в порт для пересмотра в порядке надзора судебных актов, в связи с установлением того, что оспариваемые действия управления по досмотру, задержанию и доставлению судна в порт произведены в соответствии с Законом Российской Федерации от 01.04.1993. N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», то есть они являются обоснованными и законными¹.

Ранее, в параграфе «специфика и порядок применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» были предложены пять последовательных этапов порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля. Применение личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, также как и применение иных мер обеспечения, включает в себя пять этапов.

Как было отмечено, на начальном этапе происходит непосредственное обнаружение должностными лицами подразделений пограничного контроля, 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 (обнаружение) сотрудниками подразделений пограничного контроля фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения той или иной меры

современной юриспруденции / Сб. ст. по материалам ХLI междунар. науч.-практ. конф. № 9 (40). Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. – С.12–16.

¹ Определение ВАС РФ от 31.03.2010 № ВАС-3280/10 по делу № А24-1764/2009//Справочно-правовая система «Консультант Плюс» : [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.09. 2014.

обеспечения. Осуществляется определение нормативных оснований применения мер обеспечения, выбор соответствующей правовой формы.

Рассмотрим, что является основаниями применения личного досмотра и досмотра вещей. В соответствии с ч.1 ст. 27.7 КоАП РФ личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения¹. Однако, на наш взгляд, правомерно мнение тех ученых, которые считают, что: «определение наличия или отсутствия необходимости достижения указанной цели в каждом конкретном случае Кодекс относит к усмотрению правоприменителя, уполномоченного применять оба вида досмотров. Таким образом, основание применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, настолько широко, что делает применение рассматриваемых мер административного принуждения практически обосновательным. Достаточно лишь того, что досматриваемый является лицом, привлекаемым к административной ответственности»². Исходя из этого, полагаем, что основания применения личного досмотра и досмотра вещей должны быть конкретизированы. Например, «административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения», утвержденный приказом МВД России указывает, что «Основаниями для личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследования вещей, проводимого без нарушения их конструктивной целостности, являются:

наличие достаточных оснований полагать, что у физического лица, в его вещах находятся орудия совершения либо предметы административного правонарушения, в целях обнаружения которых осуществляются данные

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002. – № 1 (ч. 1). ст. 1.

² Административно-процессуальное право : Курс лекций / Под ред. А.И. Каплунова. – М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. – С.429.

действия, либо оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества;

осуществление административного задержания»¹.

Определенный интерес представляет также и позиция А. Ю. Соколова, который считает, что фактическими основаниями применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, являются:

- наличие достаточных данных, свидетельствующих о совершенном или совершаемом административном правонарушении (в том числе, когда лицо застигнуто на месте совершения административного правонарушения, либо, когда имеется соответствующая информация, поступившая из государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений; сообщения и заявления физических и юридических лиц, либо показания специальных технических средств контроля);

- обоснованное предположение компетентного должностного лица о наличии у физического лица орудий совершения либо предметов административного правонарушения².

Полагаем, что с вышеуказанной позицией А.Ю. Соколова можно согласиться лишь частично, так как наличие одного только факта совершения физическим лицом административного правонарушения является недостаточным условием для применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, как мер обеспечения производства.

¹ См.: п.165 Приказа МВД России от 02.03.2009 № 185 (ред. от 13.08.2012) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения». (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009 № 14112) // Российская газета, 2009. 07.07. – № 122.

² Соколов А.Ю. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Современное право, 2011. – № 3. – С. 104.

В качестве дополнительного основания применения досмотра следует отметить закрепленное в ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ нахождение при физическом лице оружия или иных предметов, используемых в качестве оружия.

Представляется необходимым также применение личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, в момент осуществления административного задержания либо перед отправлением физического лица в специально отведенное помещение пограничных органов для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение.

Все сказанное позволяет констатировать, что основаниями 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.

Далее, после выявления фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и определения нормативных оснований их применения наступает подготовительный (технический) этап. Должностным лицом проводится комплекс мероприятий или действий с целью создания условий для непосредственного применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице. Подготавливается соответствующее, отвечающее санитарно-гигиеническим требованиям изолированное помещение, в котором будет осуществляться личный досмотр. В связи с тем, что в соответствии с ч.3 ст.27.7 КоАП РФ «личный досмотр производится лицом одного пола с

досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола»¹, должностное лицо подразделения пограничного органа обязано также обеспечить их присутствие. При планировании применения фото- и киносъемки происходит подготовка к эксплуатации соответствующего оборудования.

Перед наступлением основного этапа, на котором будет происходить «непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий»², представляется уместным официально объявить должностным лицом физическому лицу намерение провести личный досмотр, досмотр вещей. Должностное лицо подразделения пограничного контроля также обязано разъяснить права и обязанности всем участникам процессуальных действий.

Как упоминалось ранее, непосредственное проведение личного досмотра будет представлять внешнее принудительное обследование тела физического лица, а также находящихся при нем одежды, обуви, головного убора и иных вещей без нарушения их конструктивной целостности, применяемое в случае необходимости уполномоченным должностным лицом в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения и их изъятия.

Исходя из буквального толкования ст. 27.7 КоАП РФ, и по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, заключается в обследовании вещей (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), которое должно быть произведено без нарушения их конструктивной целостности.

На наш взгляд, оправданными и правомерными являются требования, установленные ч.3 ст. 117 Таможенного кодекса Таможенного союза, в котором закреплено, что «действия должностного лица таможенного органа при проведении личного таможенного досмотра не должны ущемлять честь и достоинство физического лица, причинять неправомерный вред здоровью и

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. –07.01. – № 1 (ч. 1). ст. 1.

² Карагодин А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук. –М., 2006. – С.10.

ущерб имуществу досматриваемого лица»¹. Представляется важным закрепление обозначенных требований во внутриведомственных инструкциях правоприменительных органов, уполномоченных применять личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице.

Должностным лицам подразделений пограничного контроля, при применении указанных мер, необходимо учитывать, что выявленные орудия совершения и предметы административного правонарушения являются вещественными доказательствами по делу об административном правонарушении. В связи с этим, немаловажно, как будут использованы способы фиксации вещественных доказательств, предусмотренные ст. 26.6 КоАП РФ². Кодексом об административных правонарушениях предусматриваются три варианта фиксации факта проведения досмотра: 1) составление протокола досмотра; 2) произведение записи о проведении досмотра в протоколе о доставлении; 3) произведение записи о проведении досмотра в протоколе об административном задержании. На наш взгляд, наиболее целесообразным при проведении досмотра сотрудниками подразделений пограничного контроля, является первый вариант фиксации факта проведения досмотра, так как именно отдельный протокол досмотра наиболее полноценно способен отразить события и факты, происходящие во время процесса досмотра, а также результаты, полученные при этом.

Составление протокола о применении таких мер обеспечения как личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществление соответствующей записи должностным лицом в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании условно можно отнести к

¹Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 N 17) // Собрание законодательства РФ, 2010. –13.12.–№ 50. ст. 6615.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 10.07.2012) // Собрание законодательства РФ, 2002.– 07.01.– № 1 (ч. 1), ст. 1.

четвертому – документальному этапу порядка применения мер обеспечения производства.

В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутому личному досмотру, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках вещей, в том числе, о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных признаках оружия; о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице. Как справедливо, отмечают А.А. Демин и А.С. Дугенец, в протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, помещений или территорий делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Полученные при этом материалы прилагаются к соответствующему протоколу¹.

Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом и лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе². Несмотря на то, что КоАП РФ закрепил требования, предъявляемые к протоколу досмотра, на наш взгляд, существуют некоторые пробелы, которые Кодексом не урегулированы. В связи с этим, сотрудники подразделений пограничного контроля должны восполнять такие пробелы

¹ Демин А.А., Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – С. 132–133.

² ч. 8 ст. 27.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002.– 07.01.– № 1 (ч. 1. ст. 1.

самостоятельно, в виду отсутствия нормативного акта, закрепляющего единый порядок процессуального оформления протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице.

Резюмируя вышеизложенное в настоящем параграфе, заключим, что порядок применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, должностными лицами подразделений пограничного контроля можно определить как законодательно установленную последовательность осуществления определенных действий, которой должны руководствоваться сотрудники пограничных органов перед осуществлением досмотра, в момент и после его применения при возникновении условий, наличие которых позволяет им осуществить указанные меры обеспечения производства.

Основаниями 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.

По нашему мнению, существует необходимость:

- дополнить статью 27.7. КоАП РФ самостоятельным определением такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как личный досмотр, с целью единообразного понимания и применения всеми должностными лицами правоприменительных органов. Полагаем, что понятие «личный досмотр» следует сформулировать следующим образом: «Личный досмотр – это 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».

– ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ после слов «личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола» дополнить следующим: «в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям, исключая доступ в это помещение других лиц и возможность иного наблюдения за проведением личного досмотра».

§ 4. Изъятие вещей и документов как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая должностными лицами подразделений пограничного контроля

Наряду с такими мерами обеспечения как доставление, административное задержание, личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, должностными лицами подразделений пограничного контроля довольно часто применяется изъятие вещей и документов.

По мнению некоторых авторов, изъятие допускается с целью фиксации доказательств и предупреждения сокрытия либо уничтожения орудий совершения или предметов административного правонарушения и документов, имеющих значение в качестве доказательств по делу об административном правонарушении лиц, привлекаемых к ответственности. Изъятие орудий совершения административного правонарушения может одновременно преследовать цель предупреждения возможного в будущем использования указанных орудий для совершения новых правонарушений¹.

В целом, порядок изъятия вещей и документов урегулирован ст. 27.10 КоАП РФ. Условия и порядок хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях в пограничных органах и их

¹См.: Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : Учебно-практическое пособие.– М: Волтерс Клувер, 2010. – 383 с.

подразделениях определены Приказом ФСБ России от 6 июня 2007 г. № 293¹. Однако, на наш взгляд, существующей нормативной регламентации недостаточно. С определенной периодичностью на практике встречаются случаи неправомерного применения к физическим и юридическим лицам изъятия вещей и документов как меры обеспечения. Об этом свидетельствует и судебная практика². В свою очередь, это влечет за собой нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому на современном этапе вопрос о порядке действий должностных лиц подразделений пограничного контроля по изъятию предметов и документов в ходе производства по делам об административных правонарушениях является весьма актуальным.

Однако, прежде, чем говорить о порядке и иных вопросах применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как изъятие вещей и документов, стоит определиться с содержанием понятия «изъятие».

К сожалению, КоАП РФ не дает определения «изъятию» как таковому, в отличие от других мер обеспечения, понятия которых законодательно закреплены (например, «доставление» закреплено в ч. 1. ст. 27.2; «административное

¹Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007г. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам» // Российская газета, 2007. 25.07. – № 159.

² Например: 1. Дело № 2-22/2012 от 01.02.2012 г. Северо-Курильского районного суда по заявлению Гереева М. О признании незаконными протокола об изъятии вещей и документов РС «Пик Фусса», и акта об осмотре судна РС «Пик Фусса» // Документ опубликован не был // [электронный ресурс] Официальный сайт Северо-Курильского районного суда Сахалинской области <http://s-kurilskiy.sah.sudrf.ru>, дата обращения: 15.02. 2013; 2. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 29.09.2010 № Ф03-6468/2010 по делу № А37-12/2010, в котором было установлено, что правомерно судом первой инстанции действия сотрудников Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны ФСБ России по изъятию икры соленой лососевой и передаче ее на хранение признаны незаконными // Документ опубликован не был. [электронный ресурс] Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». ВерсияПроф дата обращения: 15.02.2013; 3. Дело № А24-4341/2008 Арбитражного суда Камчатского края, в котором удовлетворены требования Компании «К.Н.Мари№е S.A.» в части признания незаконными действия Северо-Восточного пограничного управления береговой охраны Федеральной службы безопасности Российской Федерации и недействительными протокола об аресте товаров от 20.02.2008, протокола задержания невоенного судна от 31.01.2008; протокола об изъятии вещей и документов № 001294 от 31.01.2008, и т.д. // Документ опубликован не был [электронный ресурс] официальный сайт Арбитражного суда Камчатского края <http://kamchatka.arbitr.ru>

задержание» – ч. 1 ст. 27.3; «личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице» – ч. 1 ст. 27.7). На наш взгляд, это является существенной недоработкой законодателя, так как отсутствие официально закрепленного определения «изъятие» как меры обеспечения, способно привести к его неоднозначному пониманию не только в научных кругах, но и среди должностных лиц, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Анализируя мнения ученых относительно данного вопроса, приходим к следующему.

Айдаров Б.Б., рассматривая этимологию понятия «изъятие», определил что существительное «изъятие» происходит от глагола «изъять», который трактуется как исключить, устранить что-нибудь из той или иной сферы (из обращения, из продажи), то есть «изъятие – это исключение объекта из чьего-либо владения по инициативе приобретающего его субъекта. Он же представил изъятие (получение) предметов и документов как один из приемов правоохранительной деятельности, суть которого состоит в переходе объекта из чьего-то владения либо объекта, не имеющего конкретного владельца, во владение правоохранительных органов¹. Не трудно заметить, что автор рассматривает изъятие как гражданско-правовое действие.

С другой позиции рассматривает изъятие вещей (предметов) и документов Р.Р. Айгистов, который представляет данную процедуру как способ собирания доказательств в ходе производства по делам об административных правонарушениях. С точки зрения данного автора, изъятие вещей (предметов) и документов – это процессуальное действие, сущность которого заключается во временном лишении физических, юридических лиц права владения предметами и документами путем непосредственного воздействия на таковые с перемещением вещей (предметов) и документов в места, контролируемые должностными лицами, осуществляющими производство по делу об административном

¹ Айдаров Б.Б. Сущность и правовые формы изъятия (получения) предметов и документов правоохранительными органами : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С.150.

правонарушении, с целью использования полученных в результате изъятия сведений в доказывании обстоятельств, значимых для дела об административном правонарушении¹.

Представляется, уместно объединить позиции вышеназванных авторов и предложить свой вариант определения изъятия. «Изъятие вещей и документов – это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся 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».

Лица, уполномоченные проводить процессуальные действия, предусмотренные ст. ст. 27.7, 27.8 и 27.9 КоАП РФ², в соответствии с Приказом ФСБ России от 11 декабря 2013 г. № 747³, вправе также осуществить и изъятие вещей и документов. Допустимость изъятия имущества также определена в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 20 мая 1997 г. № 8-П⁴ и от 11 марта 1998 г. № 8-П⁵, где Конституционный Суд РФ прямо указывает, что до вынесения судебного решения административные органы и

¹ Айгистов Р. Р. Изъятие предметов и документов как способ получения доказательств в административном процессе : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 9.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. 07.01.– № 1 (ч. 1). ст. 1.

³ Приказ ФСБ РФ от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов Федеральной службы безопасности, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и реализации отдельных положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в органах Федеральной службы безопасности» // Российская газета, 2014. – 19.02. – № 38.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.1997 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Собрание законодательства РФ, 1997.26.05.– № 21.– ст. 2542.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гагловой и А.Б. Пестрякова» // Вестник Конституционного Суда РФ, 1998. – № 3.

должностные лица, реализующие полномочия по осуществлению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, вправе временно изымать у нарушителей вещи и документы, поскольку подобная мера не является наказанием за совершенное правонарушение и не связана с лишением имущества.

«Изъятие вещей и документов как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях может преследовать по различным категориям дел несколько целей. Во-первых, это обеспечение сохранности доказательств по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 27.10 КоАП РФ).

Во-вторых, это пресечение противоправного деяния. Такая цель имеет место, например, при незаконном хранении или перевозке наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов (ст. 6.8 КоАП РФ), когда изъятие данных объектов пресекает возможность противоправного распоряжения ими или их использования и прекращает совершение административного правонарушения.

В-третьих, по делам об административных правонарушениях, за совершение которых предусмотрено наказание в виде конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, лишения специального права, предоставленного физическому лицу, применение данной меры преследует цель обеспечения исполнения постановления по делу об административном правонарушении»¹.

В целом, соглашаясь с обозначенной позицией автора, обратим внимание на то, что чаще всего в подразделениях пограничного контроля изъятию подлежат документы, имеющие признаки частичной или полной подделки, а также находящиеся у граждан без специального разрешения предметы, вещи и вещества, изъятые из гражданского оборота (огнестрельное оружие, взрывчатые, наркотические и быстровоспламеняющиеся вещества и др.).

¹ Соколов А.Ю Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография, – Саратов: Научная книга, 2011. – С.115–116.

Временной промежуток, в течение которого вещи находятся изъятыми, исчисляется с момента фактического их изъятия из собственности до момента принятия постановления по делу об административном правонарушении. Дальнейшая судьба изъятых вещей и документов определяется в таком постановлении. Изъятые вещи и документы хранятся до рассмотрения дела об административном правонарушении в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов¹. Порядок хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях в пограничных органах и их подразделениях установлен Приказом ФСБ России от 6 июня 2007 г. № 293². Помимо этого, вышеупомянутый Приказ определил обязанность должностного лица, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, принять необходимые меры по обеспечению сохранности изъятых вещей и документов до разрешения дела по существу. Вместе с тем, согласно положениям ст. 27.10 КоАП РФ изъятые вещи, подвергающиеся быстрой порче, сдаются для реализации, а если это невозможно, уничтожаются. Порядок данной процедуры определен постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче»³. Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 10 марта 2005 г. № 97-О признал указанный порядок соответствующим Конституции Российской Федерации⁴.

¹Каплунов А.И. (ред.) Административно-процессуальное право : Курс лекций. – М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. – С.435.

²Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007г. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам» // Российская газета, 2007. 25.07. – № 159.

³Постановление Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» // Российская газета, 2003. –2 декабря.

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 10 марта 2005 г. № 97-О // Вестник Конституционного Суда РФ, 2005. – № 5.

Изъятие проводится должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи. Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании, а также информируется соответствующее подразделение процессуальной деятельности для учета изъятых вещей и документов¹. В протоколе об изъятии вещей и документов указываются сведения о виде и реквизитах изъятых документов, о виде, количестве, об иных идентификационных признаках изъятых вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов. Протокол об изъятии вещей и документов подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, у которого изъяты вещи и документы, понятыми в случае их участия. В случае отказа лица, у которого изъяты вещи и документы, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись. Копия протокола вручается лицу, у которого изъяты вещи и документы, или его законному представителю². В случае необходимости при изъятии вещей и документов применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств. В протоколе об изъятии вещей и документов делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации документов. Как справедливо отметил А. И. Каплунов, материалы, полученные при изъятии вещей и документов с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу³.

Как показывает судебная практика, правильность заполнения протокола об изъятии вещей и документов имеет важное значение при производстве дел об

¹ п.3 Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам. Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам» // Российская газета, 2007. 25.07. – № 159.

² Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России. Отв. ред. Попов Л. Л. , 2-е изд., перераб. и доп.– М.: Проспект, 2010. – С. 261.

³ Каплунов А.И. (ред) Административно-процессуальное право : Курс лекций. – М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. – С.435.

административных правонарушениях. В качестве примера можно привести кассационное определение Астраханского областного суда от 22 февраля 2012 г. по делу № 33-448/12. Астраханский Областной Суд, рассмотрев кассационную жалобу на решение Кировского районного суда г. Астрахани по иску гражданина В. к Пограничному управлению ФСБ России по Республике Калмыкия и Астраханской области, определил, что районный суд правомерно отказал в удовлетворении иска об установлении неправильности записи в протоколе изъятия вещей и документов, поскольку установлено, что двигатель мотолодки, на который истец предъявляет имущественные права, не изымался, на хранении у ответчика не числится¹. Тем самым, вышеуказанное кассационное определение подтвердило, что точное соблюдение процедуры изъятия вещей и документов, а также правильное оформление протокола влечет за собой признание действий сотрудников пограничных органов правомерными.

Должностным лицам подразделений пограничного контроля при осуществлении изъятия также необходимо учитывать, что в случае, если изымаются документы, с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе. В случае, если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов, указанное должностное лицо передает заверенные копии документов лицу, у которого были изъяты документы, в течение 5 дней после изъятия, о чем делается запись в протоколе. В случае, если по истечении 5 дней после изъятия документов заверенные копии документов не были переданы лицу, у которого изъяты документы, заверенные копии документов в течение 3 дней должны быть направлены по почте заказным почтовым отправлением, о чем делается запись в протоколе с указанием номера почтового отправления. Копии документов

¹ Кассационное определение Астраханского областного суда от 22.02.2012 по делу N 33-448/12 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» : [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.09.2012.

направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе¹.

Анализ практики осуществления изъятия документов должностными лицами подразделений пограничного контроля показал, что чаще всего уполномоченными должностными лицами допускается именно подобная ошибка, когда в протоколе об изъятии вещей и документов отсутствуют отметки о вручении заверенных копий изъятых документов лицам, у которых документы были изъяты. Например, в 2011 г. должностными лицами контрольно-пропускных пунктов Пограничного управления ФСБ России по Челябинской области указанная оплошность допускалась дважды². Данное обстоятельство необходимо учитывать сотрудникам пограничного контроля при осуществлении такой меры обеспечения как изъятие вещей и документов, поскольку грамотное составление процессуальных документов играет немаловажную роль в производстве по делам об административных правонарушениях. Так, в случае, если лицу, у которого изымаются документы, копии документов были переданы, а должностное лицо при этом, не сделало отметку в протоколе о вручении заверенных копий, формально права лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, считаются нарушенными. Следовательно, чтобы деятельность должностного лица подразделения пограничного контроля по изъятию вещей и документов считалась правомерной, необходимо соблюдение совокупности определенных процессуальных условий. При этом, «процессуальные (административно-правовые) условия производства изъятия вещей и документов представляют собой совокупность требований, предусмотренных в законе, направленных на обеспечение законности и

¹ Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : Учебно-практическое пособие. – М: Волтерс Клувер, 2010. – 383 с.

² Неопубликованный материал из архива отделения дознания и административной практики Пограничного управления ФСБ России.

обоснованности при производстве данного способа получения доказательств по делам об административных правонарушениях»¹.

Немаловажным, как уже упоминалось выше, является и вопрос о порядке действия должностных лиц подразделений пограничного контроля по изъятию предметов и документов в ходе производства по делам об административных правонарушениях. Соглашаясь с В.Д. Сорокиным, что «порядок реализации предписаний как определенного способа воздействия на поведение людей в социально-правовой среде и как определенного типа правового регулирования есть не что иное, как административный процесс, несомненно, представляющий собой самостоятельный вид процессуальной деятельности»², порядок применения изъятия вещей и документов можно охарактеризовать как определенную последовательность действий должностных лиц, которую они должны соблюдать при осуществлении рассматриваемой меры.

На наш взгляд, по аналогии с порядком применения мер обеспечения производства, который был нами исследован в Параграфе 3 Главы I «Специфика и порядок применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях» целесообразно представить порядок действия должностных лиц подразделений пограничного контроля по изъятию предметов и документов как совокупность пяти последовательных этапов.

1. Начальный. На данном этапе происходит уточнение (поиск и подтверждение) оснований для применения изъятия вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Выявление (обнаружение) фактических обстоятельств, свидетельствующих о необходимости изъятия, а также определение нормативных оснований изъятия предметов и документов, выбор соответствующей правовой формы. Установление (предположение) того, что предмет может иметь

¹ Айгистов Р.Р. Изъятие предметов и документов как способ получения доказательств в административном процессе : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С.165

²Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Издательство Юридического института, 2002. – С. 268.

доказательственное значение в процессе производства по делу, либо запрещен к свободному обороту и нет законных оснований для его свободного обращения. К вышеуказанным фактическим обстоятельствам можно отнести: получение сотрудниками подразделений пограничного контроля сведений о факте существования предметов или документов, подлежащих изъятию, либо обнаружение должностными лицами подобных предметов или документов в ходе личного досмотра или досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и т.д.

2. Подготовительный (технический) этап. У должностных лиц уже есть намерение провести изъятие вещей или документов у конкретного юридического или физического лица, в связи с чем, проводится комплекс мероприятий или действий, направленных на получение оптимальных условий для его проведения. На данном этапе происходит планирование и организация должностными лицами применения такой меры обеспечения как изъятие предметов и документов. Осуществляется подготовка участников изъятия, необходимых материалов (инструментов), помещения (места) для последующего временного хранения изъятых предметов. Сюда, например, можно отнести официальное объявление должностным лицом намерения произвести изъятие предметов или документов; привлечение других необходимых участников изъятия или присутствующих при этом лиц; разъяснение прав и обязанностей участникам изъятия предметов и документов и т.д.

3. Основной этап или собственно изъятие вещей и документов. Данный этап включает в себя действия должностных лиц подразделений пограничного контроля, начиная с извлечения обнаруженных объектов, их предварительного осмотра и т.д., и, заканчивая упаковкой и опечатыванием изъятого. Согласно Приказу ФСБ России от 6 июня 2007 г. № 293 изъятые вещи и документы помещаются в упаковку, исключающую возможность их повреждения и обеспечивающую сохранность имеющихся на них следов. На упаковку прикрепляется пояснительная надпись с перечнем вложенного, указанием вида и даты процессуального действия, лица, в отношении которого ведется

производство по делу об административном правонарушении, подписью должностного лица, осуществившего изъятие.

4. Документальный этап. На данном этапе производится документальное оформление изъятия – об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, в протоколе осмотра места совершения административного правонарушения или в протоколе об административном задержании. Согласно ч. 5.1 ст. 27.10 КоАП РФ в случае, если изымаются документы – с них изготавливаются копии, которые заверяются должностным лицом, изъявшим документы, и передаются лицу, у которого изымаются документы, о чем делается запись в протоколе¹. Там же оговаривается порядок действия должностных лиц в случаях, если невозможно изготовить копии или передать их одновременно с изъятием документов. Необходимо отметить, что в соответствии с Приказом ФСБ России от 6 июня 2007г. № 293 для учета изъятых вещей и документов в подразделении процессуальной деятельности пограничного органа либо подразделениях пограничного органа ведется журнал учета изъятых вещей и документов. Журнал учета оформляется и регистрируется в соответствии с требованиями ведомственной инструкции по несекретному делопроизводству. Ответственным за ведение журнала учета является специально назначенный для этих целей сотрудник подразделения процессуальной деятельности. Записи в журнале учета производятся в присутствии должностного лица, осуществившего изъятие вещей и документов по делу об административном правонарушении, на основании протоколов в хронологическом порядке. Каждая изъятая вещь или документ по делу записывается отдельно, при изъятии нескольких однородных предметов проставляется их количество².

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002.– № 1 (ч. 1), ст. 1. (с изм. и доп).

² Приказ ФСБ РФ от 6 июня 2007. № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам».

5. Заключительный этап. Включает в себя действия должностных лиц, выражающиеся в информировании соответствующего подразделения процессуальной деятельности, с целью учета изъятых вещей и документов, и передаче изъятых объектов на хранение. Поиск владельцев бесхозных вещей. Принятие решения о судьбе изъятого предмета, не подлежащего длительному хранению.

Проанализировав действующее административное законодательство, Р.Р. Айгистов в своей диссертации в качестве процессуальных условий производства изъятия выделил следующие требования закона.

А. Изъятие как способ получения доказательств в административном процессе, по общему правилу, может проводиться только по возбужденному делу об административном правонарушении.

Б. Изъятие вещей и документов может проводиться только лицом, которому такое право предоставлено законом.

В. Изъятие вещей и документов может быть проведено лишь при наличии фактического и юридического основания.

Г. Порядок производства изъятия вещей и документов и его процессуальное оформление должны строго соответствовать административному законодательству.

Д. При производстве изъятия вещей и документов не допускается применение насилия, угроз и иных незаконных мер, а равно создание опасности для жизни и здоровья, участвующих в ходе этого действия лиц.

Е. При производстве изъятия могут применяться технические средства и способы обнаружения и фиксации, вещей и документов, которые могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении.

Ж. Привлечение участников производства по делам об административных правонарушениях¹.

¹ Айгистов Р.Р. Изъятие предметов и документов как способ получения доказательств в административном процессе : Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. –С.165-166

По нашему мнению, обозначенные Р. Р. Айгистовым процессуальные условия производства изъятия имеют большую значимость и могут выступать в качестве одного из критериев легитимности применения изъятия вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

Соблюдение должностными лицами всех необходимых процессуальных условий производства изъятия, определенного порядка действий, основанного на законодательстве об административных правонарушениях, позволяет считать их действия правомерными. Об этом, в частности, свидетельствует Постановление ФАС Дальневосточного округа, в котором суд постановил, что в удовлетворении заявления о признании недействительными действий административного органа (Пограничное управление ФСБ России по Приморскому краю) отказано апелляционной инстанцией правомерно, поскольку должностное лицо осуществило изъятие рыбопродукции в пределах установленных законом полномочий¹.

Итак, по итогам рассмотрения изъятия вещей и документов как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемой должностными лицами подразделений пограничного контроля, было установлено следующее.

Изъятие вещей и документов – это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся 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. Необходимость изъятия обнаруженных доказательств в подразделениях пограничного контроля

¹ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 09.06.2008 № Ф03-А51/08-2/1956 по делу № А51-5642/07-4-343 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.09. 2012.

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, когда в протоколе об изъятии вещей и документов отсутствуют отметки о вручении заверенных копий изъятых документов лицам, у которых документы были изъяты.

§ 5. Особенности помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

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 соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации, заключается в их препровождении в специальные учреждения, предусмотренные Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов и во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации.

Несмотря на то, что указанная мера обеспечения производства была введена в КоАП РФ сравнительно недавно¹, вполне, справедливо, мнение А.Ю. Соколова о том, что «становление законодателем новой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляется позитивным нововведением, логично продолжившим совершенствование правового регулирования порядка исполнения выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации»².

Тот факт, что количество подлежащих административному выдворению за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства ежегодно неуклонно растет (см. Таблицу 1), свидетельствует о своевременности принятия законодателем нормы о помещении в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и о необходимости ее дальнейшего совершенствования.

Таблица 1

Статистические данные о выдворении и депортации иностранных граждан и лиц без гражданства территориальными органами ФМС России³

год	Количество человек
2012	35 134
2013	82 413
За 8 месяцев 2014 г.	86 373

¹ См.: ФЗ от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О судебных приставах" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. –№ 50. Ст. 7352.

² Соколов А.Ю. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс, 2012. – №10. –С. 48.

³ Данные приведены с официального сайта ФМС России // <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

Законодателем установлено, что целью применения такой меры обеспечения производства как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, является обеспечение исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения должностного лица пограничного органа в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства по административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации¹.

КоАП РФ предусматривает два варианта реализации обозначенной меры обеспечения производства: 1) помещение иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» на основании постановления судьи; 2) помещение иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, в специально отведенное для этого помещение пограничного органа на основании постановления судьи или решения соответствующего должностного лица пограничного органа.

В подразделениях пограничного контроля необходимость применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, возникает в случае назначения иностранному гражданину или лицу без гражданства административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации за административные правонарушения, предусмотренные ч. 2 ст. 18.1 и ч. 2 ст. 18.4 КоАП РФ. Между тем, как показывает исследование, данная мера обеспечения производства очень редко используется в подразделениях пограничного контроля.

¹ ч. 2 ст. 27.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2002. 07.01.– № 1 (ч. 1). ст. 1.

Проведенный анализ деятельности подразделений пограничного контроля КПП «Екатеринбург-аэропорт», КПП «Челябинск-аэропорт», КПП «Бугристово-автомобильный», КПП «Троицк-железнодорожный», КПП «Карталы-железнодорожный» показал, что в указанных пунктах пропуска в период с 2011 по 2013 гг. рассматриваемая мера обеспечения производства ни разу не применялась. Полагаем, что основная причина таких показателей заключается не только в том, что уполномоченными должностными лицами пограничных органов административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства как вид административного наказания применяется значительно реже, чем должностными лицами Федеральной миграционной службы. Так, в ходе осуществления пограничной деятельности в 2012 г. – первом квартале 2013 г. пограничными органами выдворено за пределы Российской Федерации 128 правонарушителей из числа иностранных граждан и лиц без гражданства¹. В то же время сотрудниками ФМС России за 2012 г. было выдворено и депортировано за пределы РФ 35134 иностранных граждан и лиц без гражданства². На наш взгляд, основанием того, что данная норма права в подразделениях пограничного контроля остается неработающей, является ее недостаточная урегулированность на уровне подзаконных актов.

По смыслу ст. 27.19 КоАП РФ помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации заключается: 1) в препровождении иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых было принято постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решение должностного лица пограничного органа в специальные учреждения, предусмотренные ФЗ «О правовом положении иностранных граждан

¹ Александров С. Стабильная и прогнозируемая обстановка. Пограничная служба ФСБ России подвела итоги оперативно-служебной деятельности за 2012 и начало 2013 гг. // ФСБ: за и против, 2013. – №3(25) июнь – С.15.

² Данные приведены с официального сайта ФМС России // <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

в Российской Федерации», либо в специально отведенные для этого помещения пограничных органов; 2) во временном содержании их в таких специальных учреждениях до принудительного выдворения за пределы Российской Федерации. В связи с чем, требуется четкая правовая регламентация вопросов препровождения иностранных граждан и лиц без гражданства и их содержания в соответствующих специальных учреждениях либо помещениях пограничных органов.

Важно отметить, что некоторые позитивные изменения в законодательстве, регулирующем вопрос применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, уже произошли. Так, Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 232-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹, которые конкретизируют, в том числе, и некоторые вопросы применения рассматриваемой меры обеспечения производства. В частности, в вышеуказанный закон добавлена Глава VI.1 «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении», где закреплены основы содержания иностранных граждан в специальных учреждениях (установлено, что иностранные граждане, подлежащие выдворению, депортации и др., должны содержаться в специальных учреждениях в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения человеческого достоинства, личной безопасности и охраны здоровья граждан. Дискриминация иностранных граждан в специальных учреждениях не допускается и т.д.), права и обязанности содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан, порядок осуществления личного досмотра иностранных граждан, содержащихся в специальных учреждениях, и досмотра вещей и предметов, находящихся при указанных иностранных гражданах. Помимо вышеперечисленных изменений,

¹Федеральный закон от 21.07.2014 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции» // Российская газета, 2014. 23.07. –№ 163.

внесенных в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», был принят Приказ Минюста России от 11 сентября 2014 г. № 191¹, утверждающий порядок исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации, и Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. № 1306², утверждающее правила содержания (пребывания) в спецучреждениях ФМС России иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы страны в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии. Указанные нововведения способствуют более эффективной реализации такой меры обеспечения как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, должностным лицам ФМС России и сотрудникам Федеральной службы судебных приставов. Однако порядок помещения иностранного гражданина или лица без гражданства, совершившего административное правонарушение в области защиты Государственной границы Российской Федерации, в специально отведенное для этого помещение пограничного органа, их права и обязанности и основы содержания в специальных учреждениях пограничных органах подобной конкретизации в нормативно-правовых актах не получили. Приказ ФСБ РФ от 23 декабря 2008 г. № 631, утвердивший Инструкцию об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации

¹ Приказ Минюста России от 11.09.2014 № 191 №Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации // Российская газета, 2014. 03.10. –№ 226.

² Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // Собрание законодательства РФ, 2014. 13.01.– № 2 (часть I). ст. 130.

иностранных граждан или лиц без гражданства¹ регулирует только вопрос, касающийся деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации. В силу того, что указанный Приказ был принят еще до дополнения КоАП РФ такой мерой, как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, особенности реализации данной меры обеспечения производства должностными лицами пограничных органов в нем не рассматривались. Следовательно, в настоящее время в целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения существует настоятельная необходимость 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 частности, предлагается в п.12 Приказа ФСБ РФ 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» последний абзац: «До административного выдворения иностранный гражданин по решению суда может содержаться в помещениях либо учреждениях, указанных в пункте 7 настоящей Инструкции» изложить в следующей редакции: «До административного выдворения в целях обеспечения исполнения принятого по делу постановления судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решения уполномоченного должностного лица пограничного органа в соответствии со

¹ Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Российская газета, 2009. 20.02. – № 30.

статьей 27.19 КоАП РФ к иностранному гражданину или лицу без гражданства применяется мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях «помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации».

Кроме того, представляется необходимым по аналогии с Главой VI.1 «Содержание иностранного гражданина в специальном учреждении» федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения, депортации или реадмиссии», утвердить соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации «Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации», в которых будут 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 ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов.

Важным видится вопрос о сроках применения такой меры обеспечения производства как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации. В соответствии с ч. 1 ст. 27.19 КоАП РФ срок применения рассматриваемой меры обеспечения производства длится до принудительного выдворения иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации. По смыслу ст. 31.9 КоАП РФ

постановление судьи о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации или решение должностного лица пограничного органа могут быть исполнены в течение двух лет со дня его вступления в законную силу. Учитывая тот факт, что необоснованное применение рассматриваемой меры обеспечения производства может нарушить основные конституционные права и свободы человека и гражданина, а также может привести к злоупотреблениям со стороны соответствующих должностных лиц (например, затягивание сроков применения), представляется необходимым установить в ст. 27.19 КоАП РФ предельно допустимый срок применения помещения в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, как меры обеспечения производства.

В этой связи, заслуживает внимания предложение А.Ю. Соколова: «в целях установления дополнительных гарантий обеспечения прав и законных интересов лиц, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, в административно-деликтном законодательстве необходимо ограничить срок применения рассматриваемой меры. С учетом установленных КоАП РФ сроков на обжалование вынесенного постановления, решения, на рассмотрение жалобы по таким категориям дел, на обращение постановления по делу об административном правонарушении к исполнению (ст. 30.3, ч. 3 ст. 30.5, ст. 31.3 КоАП РФ), а также необходимости проведения всех мероприятий по установлению личности правонарушителя, сбора требуемых документов, составления учетной карточки, проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации, на наш взгляд, временной период содержания иностранного гражданина в специальном учреждении не должен превышать одного месяца. Одновременно в

исключительных случаях законодателем должна быть установлена возможность разового продления месячного срока в судебном порядке»¹.

Однако, по нашему мнению, данный вопрос требует дополнительного научного обсуждения, так как существенным образом на сроки административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства может влиять ситуация, когда у выдворяемого отсутствуют документы, удостоверяющие личность, необходимые для пересечения Государственной границы Российской Федерации. При указанных обстоятельствах на должностных лиц, уполномоченных применять рассматриваемую меру обеспечения производства, ложатся дополнительные задачи по документированию выдворяемого иностранного гражданина или лица без гражданства. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2003 г. № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства»² должностное лицо подразделения пограничного контроля или Федеральной миграционной службы, приводящее в исполнение постановление об административном выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства, в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, проставляет отметку, свидетельствующую о запрещении его въезда в Российскую Федерацию по основаниям, предусмотренным подпунктом 2 части 1 статьи 27 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³. При этом, также законодательно не урегулированной

¹ Соколов А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14.–Саратов, 2013. –С.243.

² Постановление Правительства РФ от 30.06.2003 № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» // Собрание законодательства РФ, 2003. 07.07. –№ 27 (ч. 2). ст. 2805.

³ Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета, 1996. 22.08. –№ 159.

остается ситуация, когда иностранный гражданин или лицо без гражданства, подлежащее административному выдворению и не имеющие при себе документов, удостоверяющих личность, не предоставляют сведений о гражданской принадлежности (подданстве) или месте постоянного проживания (например, с целью избежать административного или уголовного наказания за иные противоправные деяния либо, опасаясь дальнейшего ограничения во въезде в Российскую Федерацию). Исходя из этого, полагаем, что внесение предложений о дополнении статьи 27.19 конкретными сроками применения такой меры обеспечения производства как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации возможно только после всестороннего научного обсуждения с учетом всех особенностей административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Анализ различных аспектов такой меры обеспечения производства как помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, свидетельствует, что с одной стороны, необходимо скорейшее решение на законодательном уровне вопроса о сроках ее применения (например, в виде внесения дополнения в статью 27.19 КоАП РФ), с другой – принятие подобного решения возможно только в результате всестороннего научного обсуждения с учетом всех особенностей административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Представляется целесообразным:

1. утвердить соответствующим постановлением Правительства Российской Федерации «Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации», в которых будут 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 ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов;

2. в целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения 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».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Содержательный анализ норм административного и административно-процессуального права, регламентирующих применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля, свидетельствует об отсутствии концептуального единства в вопросах их применения и совершенствования. Подобная ситуация порождает научные дискуссии по вопросам применения соответствующих норм, а также различные коллизии в правоприменительной деятельности должностных лиц подразделений пограничного контроля. Проведенное диссертационное исследование согласно поставленным целям и задачам, позволило сделать ряд следующих выводов и предложений теоретического и практического характера.

Государственное принуждение выступает в качестве метода правового воздействия, основано на организованной силе и юридических нормах, а также осуществляется в целях защиты государственных, общественных или личных интересов. В условиях современного правового государства государственное принуждение выступает необходимым и достаточно эффективным средством управления. Административное принуждение, являясь разновидностью государственного, представляет собой систему, состоящую из определенных элементов – мер административного принуждения.

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.

Одной из разновидностей мер административного принуждения являются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которые обладают своими специфическими признаками: функциями, основаниями (нормативными и процессуальными), целями, правовыми последствиями их применения, а также порядком обжалования.

В свою очередь, 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.

Среди мер обеспечения, при производстве по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля имеют более частое применение меры, ограничивающие физическую свободу граждан, в частности административное задержание и меры обеспечения производства, ограничивающие имущественные права граждан – личный досмотр, досмотр вещей находящихся при физическом лице и изъятие вещей, документов.

Специфическими признаками мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемых должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов, являются: 1) применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях характеризуется многоуровневой правовой основой (федеральным законодательством и нормативными правовыми актами

Федеральной службы безопасности Российской Федерации); 2) должностные лица подразделений пограничного контроля имеют право применять лишь отдельные меры обеспечения производства, закрепленные в ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; 3) 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; 4) круг специальных субъектов, уполномоченных применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, ограничен перечнем лиц, установленных нормативными правовыми актами ФСБ России; 5) применению соответствующих мер и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в большинстве случаев предшествует осуществление предварительных контрольных мероприятий (пограничного контроля).

Порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля целесообразно представить как совокупность пяти последовательных этапов: 1) начальный этап; 2) подготовительный (технический) этап; 3) основной этап, во время которого происходит непосредственное осуществление конкретных процессуальных действий; 4) документальный этап; 5) заключительный этап. Полагаем, что предложенная систематизация имеет значение для единообразного и правомерного применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля, соблюдения при этом прав и свобод лиц, в отношении которых применяются соответствующие меры.

В настоящее время существует объективная необходимость нормативного совершенствования применения такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях как доставление. Во-первых, необходимо уточнить и закрепить в КоАП РФ перечень обстоятельств, препятствующих

составлению протокола на месте совершения правонарушения. Исходя из анализа научной литературы, полагаем, что в качестве таких обстоятельств можно выделить: 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 орудий совершения административного правонарушения.

Во-вторых, следует 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 подготовки соответствующей записи в протоколе об административном правонарушении, вручения копии протокола при наличии просьбы об этом от доставленного лица, а также проведения иных необходимых процессуальных действий (в том числе применение личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ), досмотра транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ), изъятия вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ)). Никакие иные причины не могут служить поводом для увеличения срока нахождения доставленного лица в служебном помещении.

В-третьих, изложить 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». Такая поправка указанной нормы будет способствовать не только более эффективному привлечению к ответственности нарушителей установленных режимов (государственной границы Российской Федерации, пограничного и режима в пунктах пропуска), но и будет способствовать предупреждению правонарушений в целом.

В целях устранения правовой неопределенности при применении административного задержания, в том числе должностными лицами подразделений пограничного контроля, представляется необходимым:

- первый абзац ч 1 ст. 27.3 КоАП РФ изложить в следующей редакции: «Административное задержание, то есть кратковременное ограничение свободы физического лица, может быть применено в тех случаях, когда это необходимо для установления личности нарушителя, обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, исполнения постановления по делу об административном правонарушении, пресечения административного правонарушения или выяснения обстоятельств административного правонарушения»;

- пп.4. ч. 2 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации» в следующей редакции: «4) осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима Государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через Государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для 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...» далее по тексту;

- ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ после слов: «на срок не более 48 часов» следующим содержанием: «или на срок до десяти суток по судебному решению, если установление личности правонарушителя за период до 48 часов не представляется возможным».

В качестве обстоятельств, влияющих на эффективность применения административного задержания должностными лицами подразделений пограничного контроля, следует обозначить:

обстоятельство, связанное с обширным кругом должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях (в соответствии с Приказом ФСБ РФ № 747) с одной стороны, и отсутствием при этом соответствующей правовой и практической подготовки таких уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля с другой;

необходимость применения административного задержания как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в условиях отдаленности пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации и отсутствия при этом в некоторых подразделениях пограничного контроля, специально отведенных помещений для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение;

существующие противоречия между нормами административного законодательства регулируемыми сроки применения административного задержания, в частности ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ и пп. 4 ч.2 ст. 30 Закона Российской Федерации «О Государственной границе Российской Федерации»;

Рекомендовано также усовершенствовать систему профессиональной подготовки и переподготовки должностных лиц подразделений пограничного контроля, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, разделив программу обучения на блоки правовых знаний для разных категорий должностей сотрудников пограничного контроля; закрепить

основания и четкую процедуру осуществления доставления и административного задержания в виде локального внутриведомственного акта органа ФСБ России, который будет способствовать его целенаправленному, результативному, и главное легитимному применению; с целью упрощения задачи грамотного составления протоколов и ведения административного производства должностными лицами органов пограничного контроля использовать всеми пограничными управлениями ФСБ России практику применения типовых бланков протоколов.

Анализ особенностей осуществления личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, показал, что порядок применения указанной меры обеспечения должностными лицами подразделений пограничного контроля можно определить как законодательно установленную последовательность осуществления определенных действий, которой должны руководствоваться сотрудники пограничных органов, перед осуществлением досмотра, в момент и после его применения при возникновении условий, наличие которых позволяет им осуществить указанные меры обеспечения производства. При этом, основаниями 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.

Кроме того, существует необходимость:

– дополнить статью 27.7 КоАП РФ самостоятельным определением такой меры обеспечения производства по делам об административных

правонарушениях как личный досмотр, с целью единообразного понимания и применения всеми должностными лицами правоприменительных органов. Полагаем, что понятие личный досмотр следует определить следующим образом: Личный досмотр – это внешнее принудительное обследование тела физического лица, а также находящихся при нем одежды, обуви, головного убора и иных вещей без нарушения их конструктивной целостности, применяемое в случае необходимости уполномоченным должностным лицом в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения и их изъятия;

– ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ после слов «личный досмотр производится лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола» дополнить следующим: «в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям, исключая доступ в это помещение других лиц и возможность иного наблюдения за проведением личного досмотра».

Изъятие вещей и документов – это мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, выражающаяся 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.

Исследование такой меры 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 позволило предложить следующее.

1. Утвердить соответствующим Постановлением Правительства Российской Федерации «Правила содержания (пребывания) в специально отведенных помещениях пограничных органов иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской

Федерации», в которых будут 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 ЛБГ, содержащихся в специально отведенных помещениях пограничных органов.

2. В целях обеспечения согласованного и единообразного правоприменения требуется 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».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Нормативные правовые акты и иные официальные документы:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. //Ведомости ВС СССР, 1964. 29 апреля –№ 18. Ст. 221.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1994. 25.07. –№ 13, ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1997. 03.03.– № 9, ст. 1011.
5. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета, 1993. 04.05.– № 84.
6. Федеральный закон от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Собрание законодательства РФ, 2001. 12.02.– № 7, ст. 617.
7. Федеральный закон от 08.05.1994 № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1999. 12.07.– № 28, ст. 3466.
8. Федеральный закон от 30.05.2001 № 70-ФЗ «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2001. 04.06.– № 23, ст. 2288.
9. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 1995. 20.11.–№ 47, ст. 4472.
10. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // Собрание законодательства РФ, 1995. 10.04.–№ 15, ст. 1269.

11. Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» // Собрание законодательства РФ, 1996. 27.05. –№ 22, ст. 2594.
12. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2006.08.05. –№ 19, ст. 2060.
13. Федеральный закон от 15.08.1996 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Российская газета, № 159, 22.08.1996.
14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
15. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
16. Федеральный закон от 05.12.2005 № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества» // Российская газета, № 276, 08.12.2005.
17. Федеральный закон от 6.12. 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2011. № 50. Ст. 7352.
18. Федеральный закон от 21.07.2014 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции» // Российская газета, № 163, 23.07.2014
19. "Таможенный кодекс Таможенного союза" (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕврАзЭС на уровне глав государств от 27.11.2009. № 17) // Собрание законодательства РФ, 13.12.2010. № 50, ст. 6615.

20. Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» // Российская газета, № 89, 12.05.1993.

21. Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» // Российская газета, № 170, 29.07.1992.

22. Указ Президента Российской Федерации от 11.08.2003 № 960 Положение о федеральной службе безопасности Российской Федерации // Собрание законодательства РФ, 18.08.2003, № 33, ст. 3254.

23. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета, № 88, 19.05.2009.

24. Постановление Правительства РФ от 19.11.2003 № 694 «Об утверждении Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче» // Собрание законодательства РФ, 24.11.2003, № 47, ст. 4545.

25. Постановление Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Российская газета, № 211, 21.10.2003.

26. Постановление Правительства РФ от 04.03.2003 № 140 «О порядке и размерах возмещения расходов некоторых участников производства по делам об административных нарушениях и оплате их труда» (вместе с «Положением о возмещении расходов лиц в связи с их явкой по вызову в суд, орган, к должностному лицу, в производстве которых находится дело об административном правонарушении, а также об оплате их труда») // Российская газета, № 47, 13.03.2003.

27. Постановление Правительства РФ от 04.06.2012 № 546 «Об утверждении Положения о содержании пограничного контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через

Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, № 130, 08.06.2012.

28. Постановление Правительства РФ от 02.02.2005 № 50 «О порядке применения средств и методов контроля при осуществлении пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, № 25, 09.02.2005.

29. Постановление Правительства РФ от 15.04.1995 № 339 «О Порядке привлечения граждан к защите Государственной границы Российской Федерации» // Российская газета, № 81, 25.04.1995.

30. Постановление Правительства РФ от 24.06.1998 № 634 «Об утверждении Перечня специальных средств, состоящих на вооружении органов и войск Федеральной пограничной службы Российской Федерации, и Правил применения специальных средств при защите Государственной границы Российской Федерации в пределах приграничной территории и обеспечении собственной безопасности системы Федеральной пограничной службы Российской Федерации» // Российская газета, № 132, 15.07.1998.

31. Постановление Правительства РФ от 30.06.2003 № 382 «О проставлении отметки о запрещении въезда в Российскую Федерацию некоторых категорий иностранных граждан и лиц без гражданства» // Собрание законодательства РФ, 07.07.2003. № 27 (ч. 2), ст. 2805.

32. Постановление Правительства РФ от 30.12.2013 № 1306 "Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии" // Собрание законодательства РФ, 13.01.2014, № 2 (часть I), ст. 130.

33. Указ Президиума ВС СССР от 23.05.1966 N 4961-VI "Об утверждении положения о дипломатических и консульских представительствах иностранных

государств на территории Союза Советских Социалистических Республик"// Ведомости ВС СССР, 1966, N 22, ст. 387

34. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 11.12.2013 № 747 «Об утверждении перечня должностных лиц органов ФСБ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и реализации отдельных положений Кодекса Р.Ф. об административных правонарушениях в органах ФСБ» // Российская газета, № 38, 19.02.2014.

35. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 08.11.2012 № 562 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Российская газета, № 42, 27.02. 2013.

36. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 16.02.2009 № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 31.03.2009 № 13618) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 15, 13.04. 2009.

37. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 17.11.2010 № 566 "Об организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите Государственной границы Российской Федерации» (вместе с «Инструкцией по организации работы пограничных органов с добровольными народными дружинами по защите Государственной границы Российской Федерации», «Рекомендациями по определению условий приема в члены добровольной народной дружины по защите Государственной границы Российской Федерации, формированию структуры и организации ее работы, порядку реорганизации или упразднения») // Российская газета, № 2, 12.01.2011.

38. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 19 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Правил оборудования специально отведенных помещений пограничных органов для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 9, 02.03.2009.

39. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 06.06.2007 № 293 «Об утверждении Инструкции о порядке хранения изъятых вещей и документов по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам» // Российская газета, № 159, 25.07.2007.

40. Приказ ФСБ РФ от 23.12.2008 № 631 «Об утверждении Инструкции об организации деятельности пограничных органов по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Российская газета, № 30, 20.02.2009.

41. Приказ МВД России от 02.03.2009 № 185 (ред. от 13.08.2012) "Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения" (Зарегистрировано в Минюсте России 18.06.2009 № 14112) // Российская газета, № 122, 07.07.2009.

42. Приказ Минюста России от 11.09.2014 № 191 «Об утверждении Порядка исполнения Федеральной службой судебных приставов постановления судьи о помещении иностранного гражданина или лица без гражданства в специальное учреждение, предусмотренное законодательством Российской Федерации» // Российская газета, N 226, 03.10.2014.

43. Рекомендации по основным принципам и методам стандартизации терминологии. РМГ 19-96 // М., ИПК Издательство стандартов, 1998.

44. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20.06.1984 // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909. (с посл. изм. и доп.).

45. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР//Ведомости ВС РСФСР, 1960, № 40, ст. 592.

46. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 06.09.2007 № 453 «Об утверждении перечня должностных лиц органов ФСБ, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и реализации отдельных положений Кодекса Р.Ф. об административных правонарушениях в органах ФСБ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2007. 03.12. –№ 49.

Монографии, научно-практические комментарии

47. Баранов, В.М., Кузнецов, А.П., Маршакова, Н.Н. Классификация в российском законодательстве (теоретико-прикладное исследование) : Монография / Баранов В.М., Кузнецов А.П., Маршакова Н.Н.; Под ред.: Кузнецов А.П. – М.: Юрлитинформ, 2014. – 160 с.

48. Белов, А.А., Мельников, В.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения : Монография / Белов А.А., Мельников В.А. – Волгоград: ВА МВД России, 2006. – 120 с.

49. Борисов, А. Б. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об Административных правонарушениях (постатейный) с постатейными материалами. – М.: Книжный мир, 2011. – 880 с.

50. Веремеенко, И. И. Административно-правовые санкции. –М.: Юрид. лит., 1975. –192 с.

51. Газизов, Д.А., Мягков А.В. Применение милицией досмотра: теория и практика : Монография / Газизов Д.А., Мягков А.В. – Барнаул: Изд-во Барнаул. юрид. ин-та МВД России, 2006. – 99 с.
52. Гречкина, О.В. Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования: проблемы теории и практики : Монография / Гречкина О.В. - М.: Юрлитинформ, 2010. – 296 с.
53. Демин, А.А. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс : Монография. –М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 273 с.
54. Дубровский, Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободу личности : Монография. Д.С Дубровский – М.: РАП, 2009. – 150 с.
55. Дугенец, А.С. Административно-юрисдикционный процесс : Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – 273 с.
56. Еропкин, М.И. Управление в области охраны общественного порядка – М.: Юрид. лит., 1965. – 215 с.
57. Калашникова, И.А. Меры административного принуждения, применяемые таможенными органами : Монография / Под ред. В. И. Майорова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, ООО «издательство РЕКПОЛ», 2008. – 265 с. – С. 3.
58. Колотуша, В.В. Силовое принуждение: сущность, структура, тенденции : Монография. –Голицыно: ГПИ ФСБ РФ, 2008. –112 с.
59. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / под общ. ред. Н.Г. Салищевой.- 7-е изд.– М: Проспект, 2011. – 1136 с.
60. Кострюк, П.Е. Административное пресечение как мера административного принуждения. – М.: Лаборатория книги, 2010. – 166 с.
61. Кутуев, Э. К. Меры принуждения в уголовном процессе. Теоретические и организационно-правовые проблемы : Монография / Э. К. Кутуев. – М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2009. – 111 с.

62. Лапина, М.А. Административная юрисдикция в системе административного процесса : Монография. М.: Финансовый университет, 2013.-140 с.

63. Панько, К.К. Методология и теория законодательной техники уголовного права России : Монография. – Воронеж, 2004. – 272 с.

64. Попов, Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-воспитательные и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции / Попов Л.Л.; Отв. ред.: Козлов Ю.М. – М.: Московский рабочий, 1968. – 159 с.

65. Правовая основа обеспечения национальной безопасности РФ / Ю. И. Авдеев, С. В. Аленкин, В. В. Алешин, Л. Н. Башкатов, А. Е. Беляев. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 514 с.

66. Сидоров, Е.И., Хомяков Л.Л. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела : Монография.– М.: Изд-во Рос. тамож. акад., 2011. – 112 с.

67. Соколов, А.Ю Система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Монография / А.Ю. Соколов, Под ред.: Максимова И.В. –Саратов: Научная книга, 2011. –306 с.

68. Сорокин, В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб.: Издательство Юридического института, 2002. – 474 с.

Учебники, учебные пособия и иная литература

69. Административная ответственность: Учебно-практическое пособие / Липатов Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е.; под ред. С.Е. Чаннова.– М: Волтерс Клувер, 2010 – 383 с.

70. Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова. -5-е изд., перераб. и доп. –М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012.– 759 с.

71. Административный процесс: учеб. пособие для студентов ВУЗов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, В.Н. Галузо. – М.: ЮНИТИ -ДАНА: Закон и право, 2012. –128 с.
72. Административный процесс : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Государственное и муниципальное управление» / В.В. Волкова [и др.], третье издание перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ -ДАНА: Закон и право, 2013. –175 с.
73. Административно-процессуальное право : Курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Килясханова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. –399 с.
74. Административно-процессуальное право: курс лекций / Д. А. Газизов [и др.]. -М.: ЦОКР МВД России, 2009 – 461 с.
75. Алексеев, С.С. Общая теория права. В 2 т. Учебник. – М.: Юридическая литература, 1982. –Т. II. –360 с.
76. Алехин, А. П., Кармолицкий, А. А. Административное право России. 3-е издание, переработанное и дополненное – М.: ЗЕРЦАЛО-М – 2012.– 752 с.
77. Алехин, Е.А., Ведерников, Л.М., Воронов, А.М. и др. Административная юрисдикция налоговых органов : учебник / под ред. М.А. Лапиной. –М.: ВГНА Минфина России, 2012. – 346 с.
78. Афанасьев, В. Г. Общество: системность, познание и управление. – М.: Политиздат, 1981 – 432 с.
79. Бахрах, Д. Н., Россинский, Б. В., Старилов, Ю. Н. Административное право : Учебник для вузов. 5-е изд., пересмотр, и доп. – М.: Эксмо, 2010. – 816 с.
80. Бахрах, Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю.Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп.— М. : Норма, 2008. – 816 с.
81. Бахрах, Д.Н., Ренов, Э.Н. Административная ответственность по российскому законодательству : Краткий учебный курс / Д.Н. Бахрах, Э.Н. Ренов. –М.: Норма, 2004. –304 с.

82. Большой толковый словарь русского языка/сост. И гл. ред. С. А. Кузнецов. – СПб.: «Норинт», 2000. –1536 с.
83. Власов, В.А., Евтихийев И.И., Студеникин С.С. Советское административное право : Учебник. – М.: Госюриздат, 1950. – 439 с.
84. Волкова, В.В. Административный процесс : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «юриспруденция» / В.В. Волкова, Е.В. Хахалева, В.Н. Галузо. –М. : Юнити-Дана, 2012. – 128 с.
85. Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. В 4 т. / В. И. Даль. – М.: Рипол Классик, 2006. –Том 2: И-О – 783 с.
86. Дмитриев, Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации : Учебник для юридических вузов. – Система ГАРАНТ, 2008. – 587 с.
87. Каплунов, А.И. (ред) Административно-процессуальное право : Курс лекций. – М.: ДКО, СПб МВД России, 2009. –461 с.
88. Кисин, В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией : Учебное пособие / Кисин В.Р. – М.: Изд-во МВШМ МВД СССР, 1987. – 59 с.
89. Козлов, Ю.М., Овсянко Д. М., Попов Л. Л. Административное право : Учебник для вузов. – М.: Юристъ, 2005. – 701с.
90. Конин, Н. М. Административное право России в вопросах и ответах : Учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2012.– 256 с.
91. Кучеров, И. И., Кикин А. Ю.. Меры налогово-процессуального принуждения : учебное пособие / И. И. Кучеров, А. Ю. Кикин. – М.: ИД "Юриспруденция", 2011. – 124 с.
92. Лазарев, В. В. Применение советского права / В. В. Лазарев ; Науч. ред. Б. С. Волков. – Казань : Изд-во Казанского университета, 1972. –200 с.
93. Липатов, Э.Г., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Административная ответственность : Учебно-практическое пособие / под ред. С.Е. Чаннова.- М: Волтерс Клувер, 2010г- 383с.

94. Липатов, Э. Г., Пресняков, М. В., Семенова, А. В. Административное право : Учебник для бакалавров / Э. Г. Липатов, М. В. Пресняков, А. В. Семенова и др.; под ред. д.ю.н. Э. Г. Липатова и д.ю.н. С. Е. Чаннова. — М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2014. — 456 с.
95. Макарейко, Н. В. Административное право 7-е изд., пер. и доп. Конспект лекций. —М.: Юрайт, 2012. — 198 с.
96. Макарейко, Н.В. Административное право : Конспект лекций. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Высшее образование, 2009. — 189 с.
97. Матузов, Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : Учебник.— М.: Юристъ, 2004.— 512 с.
98. Маршакова, Н.Н. Систематизация и классификация в уголовном законодательстве: теоретико-прикладные аспекты : Учебное пособие. — Н. Новгород: Институт ФСБ России, 2007. — 48с.
99. Мелехин, А.В. Административное право Российской Федерации. Курс лекций. —М.; КонсультантПлюс, 2009.— 617 с.
100. Новая философская энциклопедия: в 4 т. Т. 2: Е — М. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; —2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010. — 634 с.
101. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. —М.: Советская энциклопедия, 1968.— 900 с.
102. Ожегов, С.И. Словарь русского языка. 8-е изд. —М., 1970. —557 с.
103. Попов, Л.Л., Мигачев, Ю.И., Тихомиров, С.В. Административное право России : учебник. - 2-е изд., перераб. и доп.— Проспект, 2010. — 752 с.
104. Семенихин, В.В. Ответственность организаций и их руководителей. М: ГроссМедиа, 2012. — 1040 с.
105. Смоленский, М.Б.. Административное право. — Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. —346 с.
106. Солдатов. А. П., Мельников В. А. Административное право Российской Федерации: Учеб. для вузов —Ростов н/Д: Феникс. — 2006. —347 с.

107. Учебное пособие: Меры административно-процессуального обеспечения в производстве по делам об административных правонарушениях, ООНИ и РИД БелЮИ, МВД России, Белгород, 2004–33с.

108. Философский энциклопедический словарь / Гл. ред.: Л. Ф. Ильичёв, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалёв, В. Г. Панов. — М.: Советская энциклопедия, 1983. — 840 с.

109. Хаманева, Н. Ю.. Административное право России : курс лекций — М.: Проспект, 2008. — 704 с.

110. Хропанюк, В. Н. Теория государства и права /В. Н. Хропанюк ; Под ред. В.Г. Стрекозова. -3-е изд., доп., испр. -М.: ИКФ Омега-Л;Интерстиль,2008. - 378 с.

Диссертации и авторефераты:

111. Айгистов, Р.Р. Изъятие предметов и документов как способ получения доказательств в административном процессе : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Айгистов Ренат Рустемович. — М., 2005. — 192 с.

112. Анненков, А.Ю. Административно-процессуальные и организационно-тактические основы ареста товаров, транспортных средств и иных вещей при производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Анненков Алексей Юрьевич—М., 2008. — 24 с.

113. Барышев, А.М. Правовое регулирование производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Барышев Александр Михайлович. - Санкт-Петербург, 2011.— 135 с.

114. Барашев, В.В. Институт административного принуждения: Соотношение материального и процессуального права : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Барышев Василий Витальевич. - Ростов-на-Дону, 2007. — 26 с.

115. Варгузова, А.А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной

безопасности в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Варгузова Анастасия Анатольевна. – М., 2005. – 172 с.

116. Гапонов, О.Н. Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гапонов Олег Николаевич. – М., 2006. – 186 с.

117. Евдокимов, С.В. Правовосстановительные меры в российском праве : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Евдокимов Сергей Викторович. – Н. Новгород, 1999. – 218 с.

118. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : Дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.14 / Каплунов Андрей Иванович. – М., 2005. – 498 с.

119. Каплунов, А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : Автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Каплунов Андрей Иванович. – М., 2005. – 58 с.

120. Карагодин, А.В. Применение органами внутренних дел мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Карагодин Александр Владимирович. – М., 2006. – 181 с.

121. Кеворков, Д.Р. Правовые основы производства по делам об административных правонарушениях в пограничных органах и пограничных войсках федеральной службы безопасности Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Кеворков Денис Рафаэлевич. – М., 2004. – 211 с.

122. Кисин, В.Р. Меры административно-процессуального принуждения и их применение (по материалам деятельности органов внутренних дел) : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Кисин В.Р. - М., 1983- 232 с.

123. Коркин, А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Коркин Андрей Владимирович. – Челябинск, 2004. – 182 с.

124. Латушкин, М.А. Обеспечение законности применения мер государственного-правового принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Латушкин Михаил Аркадьевич. - Владимир, 2011. – 237 с.

125. Левченко, О.В. Временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: вопросы теории и практики : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Левченко Олег Викторович. – Краснодар, 2009. – 180 с.

126. Леженин, А. В. Административно-предупредительные меры правового принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Леженин Алексей Валерьевич. – Воронеж, 2004. – 278 с.

127. Мещерякова, Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Мещерякова Татьяна Радиковна. – Екатеринбург, 2011. – 210 с.

128. Микулин, А.И. Право на защиту в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Микулин Андрей Иванович. – Омск, 2009. – 21 с.

129. Михайлов, А.А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика : Дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Михайлов Андрей Анатольевич. – Ростов-на-Дону, 2003. – 220 с.

130. Першина, А.В. Правовые основы деятельности органов пограничного контроля Федеральной службы безопасности : Дис. ... канд. юрид. наук : 20.02.03 / Першина Анастасия Владимировна. – М., 2006. – 228 с.

131. Поддубный, А.О. Особые условия применения административного задержания в производстве по делам об административных правонарушениях : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Поддубный Алексей Олегович. – Саратов, 2003. – 26 с.

132. Помогалова, Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Помогалова Юлия Викторовна. – Саратов, 2004. – 212 с.

133. Попкова, Е.С. Юридическая ответственность и ее соотношение с иными правовыми формами государственного принуждения : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Попкова Елена Сергеевна. – М. 2001 – 21 с.

134. Попугаев, Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения : по материалам деятельности советской милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02/ Попугаев Юрий Ильич. – М., 1991.–23 с.

135. Разгильдиева, М.Б. Теория финансово-правового принуждения и сферы его применения : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Разгильдиева Маргарита Бяшировна. – Саратов, 2011. – 563 с.

136. Редкоус, В.М. Административно-правовое обеспечение национальной безопасности в государствах - участниках Содружества Независимых Государств : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук :12.00.14 / Редкоус Владимир Михайлович. – М., 2011. – 56 с.

137. Резникова, А.А. Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Резникова Анна Александровна. – Челябинск, 2009. – 195 с.

138. Рогов, А.П. Особенности государственного принуждения в правовом государстве : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Рогов Александр Павлович. – Саратов, 2001. – 34 с.

139. Сарсенов, К.М. Государственное принуждение и его реализация в деятельности органов внутренних дел : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Сарсенов Карим Маратович. – СПб., 1996. – 196 с.

140. Сафонова, Л.С. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сафонова Людмила Сергеевна. – СПб., 2005. – 170 с.

141. Сидоров, Е.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела : Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сидоров Е. И. –М., 2008. – 234 с.

142. Слюсарева, Т.Г. Административное усмотрение в деятельности государственных служащих : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Слюсарева Татьяна Геннадьевна. – М., 2013. – 26 с.

143. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Соколов Александр Юрьевич. – Саратов, 2013. – 540 с.

144. Соколов, А.Ю. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административного принуждения : Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Соколов Александр Юрьевич. – Саратов, 2013. – 56 с.

145. Сургутскова, А.В. Административно-правовое принуждение, применяемое при нарушении таможенных правил : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сургутскова Анна Валерьевна. – Челябинск, 2011. – 23 с.

146. Тюрин, В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России : Дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / Тюрин Виктор Анатольевич. – М., 2004. – 341 с.

147. Хвастунов, К.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые милицией : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Хвастунов Константин Валерьевич. – Челябинск, 2004. – 195 с

Периодические издания

148. Аверина, Н.А. Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях / Н. А. Аверина, Л. С. Козлова // Молодой ученый, 2013. – №11. – С. 508–513.

149. Александров, С. Стабильная и прогнозируемая обстановка. Пограничная служба ФСБ России подвела итоги оперативно-служебной деятельности за 2012 и начало 2013гг. // ФСБ: за и против, 2013–№3(25). июнь –С.14–18.

150. Аникин, С.Б., Мильшин, Ю.Н. К вопросу о мерах административно-процессуального обеспечения по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной академии права, 2002. – №1. – С. 63.

151. Амурские пограничники подвели итоги работы за 2012 год // [электронный ресурс] <http://www.teleport2001.ru> Информационный портал Амурской области 14 января 2013 г.

152. Апт Л. Ф. Правовые дефиниции в законодательстве / Л. Ф. Апт // Проблемы юридической техники : сб. ст. / под ред. В. М. Баранова. – Н. Новгород, 2000. – С. 301–315.

153. Бабкин, Л.М. Доставка граждан в полицию как мера государственного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. - М.: Изд. Дом "Буквоед", 2013.– № 3. – С. 35–40.

154. Газизов, Д.А. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая полицией для противодействия правонарушениям в сфере оборота наркотических средств // Административное право и процесс, 2012, N 2 – С.50-54.

155. 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. 40–46.

156. 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.

157. 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 ХLI междунар. науч.-практ. конф. № 9 (40). –Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. –С.12–16.

158. 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 02.12 2011. – М.:Пограничная академия ФСБ России, 2012. – 322 с.

159. Гречкина, О.В. Особенности административного производства по делам о нарушении таможенных правил // Таможенное дело. – М.: Издательская группа «Юрист», 2006. –№ 3. –С. 12-15.

160. Гришаков А.Г. Административное задержание как мера пресечения, применяемая милицией // Полицейское право. Научно-практический журнал. – Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2005.– № 4 (4). – С. 41–42.

161. Денисенко В. В. Административное и судебное усмотрение в производстве по делам об административных правонарушениях: общее и особенное/ В. В. Денисенко // Общество и право, 2013.– № 1. – С. 229–234.

162. Информация от погрануправления Челябинской области // [электронный ресурс] <http://www.chesmamr74.ru>. Официальный сайт администрации Чесменского муниципального района Челябинской области 23.01.2013.

163. Каплунов А. И. О классификации мер государственного принуждения /А. И. Каплунов // Государство и право, 2006. – № 3. – С. 5 –13.

164. Кирилова Ю. С. Некоторые проблемы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. // Вестник Владимирского юридического института № 2(15) Научно-прикладные аспекты совершенствования деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, 2010. – 198 с.

165. Колотуша В. В. Идея силового принуждения в истории философской мысли // Социально-гуманитарные знания, 2008. – №4. – С. 203.

166. Кононов П.И. Нормы об административном задержании граждан: изменения необходимы // Журнал российского права, 1997. – № 11. – С. 87–88.

167. Копылов Д.Н., Никандрова И.Н.. Перспективы создания технических средств для обеспечения решения задач подразделений пограничного контроля на путях международного сообщения // Вестник МГТУ им. Н.Э. Баумана. Сер. Приборостроение, 2012. – С. 113–116.

168. Королёв А.И., Мушкин А.Е. Государство и власть // Правоведение, 1963. – №2. – С. 22.

169. Косарева, Н. В. Сроки применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / Н. В. Косарева // Российская юстиция, 2012. – № 5. – С. 19–23.

170. Купреев С.С. Правовая ответственность государства при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное и муниципальное право, 2010– № 4.

171. Купреев С.С. Административное право и защита прав и свобод человека и гражданина в современный период // Административное право и процесс, 2011.– № 9 – С. 16–18.

172. Майоров В.И. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в системе мер административно-правового принуждения // Полицейское право. Научно-практический журнал. - Омск: Изд-во Омск. юрид. ин-та, 2005.– № 2 (2). – С. 45–47.

173. Мешкова О.Е. Роль функций государства в формировании предметного и функционального критериев выделения отраслей в системе права // Вестник Омского университета, 1998. – Вып. 3. – С. 82–85.

174. Мельников В.А. Административное принуждение: анализ подходов к определению и его основных черт // Полицейское право, 2005. – № 1. – С. 30–34.

175. Мельников, В. А. Проблемы определения понятия административного принуждения / Мельников Валерий Анатольевич // Административное право и процесс, 2012. – № 1. – С. 2–8.

176. Мельникова, В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России, 2005. – № 2. – С. 15.

177. Мильшин, Ю.Н. О мерах административно-процессуального обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Административное право и процесс. - М.: Юрист, 2007. – № 5. – С. 35–38.

178. Мухин, С. Пункт пропуска – не «теплое местечко» // Ежеквартальный информационно-аналитический и военно-публицистический журнал «Пограничник содружества», 2013. – №3 (75). – С. 9–17.

179. Овсепян, Ж. И. Государственное принуждение как правовая категория // Российский юридический журнал, 2008. – № 1. – С. 18. – С. 17–31.

180. Песлис, Алексей. В интересах надёжной защиты и охраны границы. Региональная пограничная газета ФСБ России «Граница России. Северо-Восток», 2011. – №11 (4083), 23.03.

181. Пивоваров, Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые сотрудниками полиции // Вестник КРСУ, 2013. – Том 13. – № 9. – С.54–57.

182. Подведены итоги служебной деятельности Пограничного управления ФСБ России по Оренбургской области в 2012 году // [электронный ресурс] <http://www.fedinf.ru> Федеральный Информационный Центр: Аналитика и Безопасность. 15.01.2013.

183. Поляков, О.А. Юридические коллизии в сфере деятельности ОВД по обеспечению и защите прав граждан // Актуальные проблемы теории государства и права: хрестоматия. – М.: Юрлитинформ, 2012. – С. 169–175.

184. Привезенцев, В.Н. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в информационной сфере // Информационное право, 2007. – № 4. – С. 30– 32.

185. Решетник, Ю.Ф. К вопросу о правовом обеспечении применения административного задержания // Административное право и процесс, 2007. – № 7. –С. 19–23.

186. Решетник, Ю.Ф. Обстоятельства, способствующие нарушению законности при применении административного задержания // Административное право и процесс, 2011.– № 10.– С.50–53.

187. Редкоус, В. М.О понятии «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях»/В. М. Редкоус // Закон и право, 2009. – № 12. –С. 59 – 61.

188. Романькова, С.А К вопросу о применении полицией административно-восстановительных мер в области дорожного движения // Вестник ДВЮИ МВД России, 2013. –№ 1 (24) –С.145–152.

189. Самбор, Н.А. Доставка как мера административного обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: процессуальные вопросы законности применения ограничений прав и свобод человека // Ленинградский юридический журнал. – С.-Пб., 2012.– № 2 (28). – С. 140–147.

190. Сидоров, Е.И. Проблемы применения ареста товаров и транспортных средств как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела // Административное и муниципальное право, 2012.– № 1. – С. 59–62.

191. Соколов, А.Ю. Административное задержание как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. // Право. Законодательство. Личность, 2010. –№ 3(10). –С. 88–95.

192. Соколов, А.Ю. Классификация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Саратовской государственной юридической академии № 4 (87) 2012, С.68-75.

193. Соколов, А.Ю. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как меры обеспечения производства по делам об

административных правонарушениях. // «Современное право», 2011,–№ 3. – С.101–105.

194. Соколов, А.Ю. Развитие законодательства о досмотре как мере административного принуждения в советский период // История государства и права, 2011.– № 21. –С 10 – 12.

195. Соколов, А.Ю. О проблемах применения доставления в производстве по делам об административных правонарушениях / А. Ю. Соколов. // Вестник Воронежского государственного университета, 2011. – № 2. – С. 310 – 315.

196. Соколов, А.Ю. Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы РФ, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Административное право и процесс, 2012.–№10 –С. 46–48.

197. Соколов, А.Ю. Проблемные вопросы применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере охраны правил рыболовства, сохранения сводных биологических ресурсов и среды их обитания // Административное право и процесс, 2012.–№12. –С. 33–35.

198. Соколов, А.Ю., Попов В.В. Мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: понятие и признаки. // Научный журнал «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2012.– № 6 (89). –С.72-79.

199. Таранов, А.А. Административные процедуры в сфере административного принуждения // Юрист. – 2005. – № 5. –С. 25–27.

200. Толстенко, С. В. Проблемы правового регулирования реализации органами федеральной службы безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях / С. В. Толстенко. // Право и государство, 2007. – № 11. –С. 78 – 82.

201. Травина, О.А., Щеколдина, Ю.А. Административное задержание, осуществляемое пограничными органами Федеральной службы безопасности // За права военнослужащих, 2010.

202. Тюрин, В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве России // Государство и право, 2002. № 7. –С. 23 – 29.

203. Хвастунов, К.В. Отличия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях от иных мер административно-правового принуждения. // Научный вестник уральской академии государственной службы, 2008.– №5. – С. 87-91.

204. Чамаров, В. Б. О повышении эффективности пограничной деятельности / В. Б. Чамаров. // Административное право и процесс, 2013. – № 2. – С. 26 – 28.

205. Шашков, Александр (ИТАР-ТАСС, Москва). Границу России ежегодно пересекает 135 млн человек - замглавы Пограничной службы Николай Рыбалкин. [электронный ресурс] Информационно-аналитическое издание Чекист.ру. Союз Независимых Служб Содействия Коммерческой Безопасности www.Chekist.ru.

206. Шурухнов, Н. Г. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и их классификация / Н. Г.Шурухнов //Вопросы правоведения, 2013. – № 2. – С. 388-397.

207. Ямпольская, Ц.А. Об убеждении и принуждении в советском административном праве // Вопросы советского административного и финансового права. - М.: Изд-во АН СССР, 1952. – С. 156-181.

Судебная и юридическая практика. Статистические данные

208. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.03.2002 № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» // Вестник Конституционного Суда РФ, 2002. №3.

209. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2009 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда положений

статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина, В.К. Рогожкина и М.В. Филандрова» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 4, 2009.

210. Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2005 № 97-О «По жалобе гражданина Головкина Александра Ивановича на нарушение его конституционных прав положениями пункта 3 части второй статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, части 12 статьи 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о направлении на переработку или уничтожение изъятых из незаконного оборота либо конфискованных этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2005. № 5.

211. Определение Конституционного Суда РФ от 05.03.2009 № 544-О-П «По жалобе гражданки Хорошавцевой Надежды Николаевны на нарушение ее конституционных прав рядом положений Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» и Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2009.

212. Постановление Конституционного Суда РФ от 20.05.1997 № 8-П «По делу о проверке конституционности пунктов 4 и 6 статьи 242 и статьи 280 Таможенного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Новгородского областного суда» // Собрание законодательства РФ, 26.05.1997, № 21, ст. 2542.

213. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 1998 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статьи 266 Таможенного кодекса Российской Федерации, части второй статьи 85 и статьи 222 Кодекса РСФСР об

административных правонарушениях в связи с жалобами граждан М.М. Гаглоевой и А.Б. Пестрякова» // Вестник Конституционного Суда РФ, № 3, 1998.

214. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.03.2002 N 6-П "По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова" // "Собрание законодательства РФ", 25.03.2002, N 12, ст. 1178.

215. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.05.2005 № 5-П «По делу о проверке конституционности статьи 405 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Курганского областного суда, жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, производственно-технического кооператива «Содействие», общества с ограниченной ответственностью «Карелия» и ряда граждан» // Собрание законодательства РФ, 30.05.2005, № 22, ст. 2194.

216. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 N 8-П "По делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян" // "Вестник Конституционного Суда РФ", N 4, 2008.

217. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» // Сборник решений Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, ВАС РФ по вопросам деятельности ПФ РФ, ч. 2, 2004.

218. Постановления Пленума Верховного Суда РФ 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ, № 6, 2005.

219. Постановление Верховного Суда РФ от 11.04.2005 № 7-ад04-2 Протокол об административном задержании признан незаконным, поскольку в

нем не приведены мотивы задержания. // Бюллетень Верховного Суда РФ, 2005, №1.

220. Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21.10.2009 № ВАС-13218/09 по делу № А24-707/2008 В передаче дела по заявлению о признании незаконными действий пограничного управления береговой охраны Федеральной службы безопасности России по наложению ареста и удержанию судна и об обязанности снять арест с судна, вернуть изъятые документы и предоставить судну свободную практику для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано в связи с отсутствием оснований, предусмотренных ст. 304 АПК РФ. [Документ опубликован не был] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» : [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.08.2014.

221. Постановление ФАС Дальневосточного округа от 09.06.2008 N Ф03-А51/08-2/1956 по делу N А51-5642/07-4-343 [Документ опубликован не был] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс» : [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.08.2014.

222. Постановление Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики по делу об административном правонарушении № 4а-72/10 от 16.01.2011.

223. Кассационное определение Астраханского областного суда от 22.02.2012 по делу N 33-448/12 Суд правомерно отказал в удовлетворении иска об установлении неправильности записи в протоколе изъятия вещей и документов, поскольку установлено, что двигатель мотолодки, на который истец предъявляет имущественные права, не изымался, на хранении у ответчика не числится. [Документ опубликован не был] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.08.2014 .

224. Определение ВАС РФ от 31.03.2010 № ВАС-3280/10 по делу № А24-1764/2009 В передаче дела по заявлению о признании незаконными действий должностных лиц пограничного управления береговой охраны по задержанию и доставлению судна в порт для пересмотра в порядке надзора судебных актов

отказано, так как оспариваемые действия управления по досмотру, задержанию и доставлению судна в порт произведены в соответствии с Законом Российской Федерации от 01.04.1993 N 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» [Документ опубликован не был] // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». – Посл. Обновление 01.09.2012.

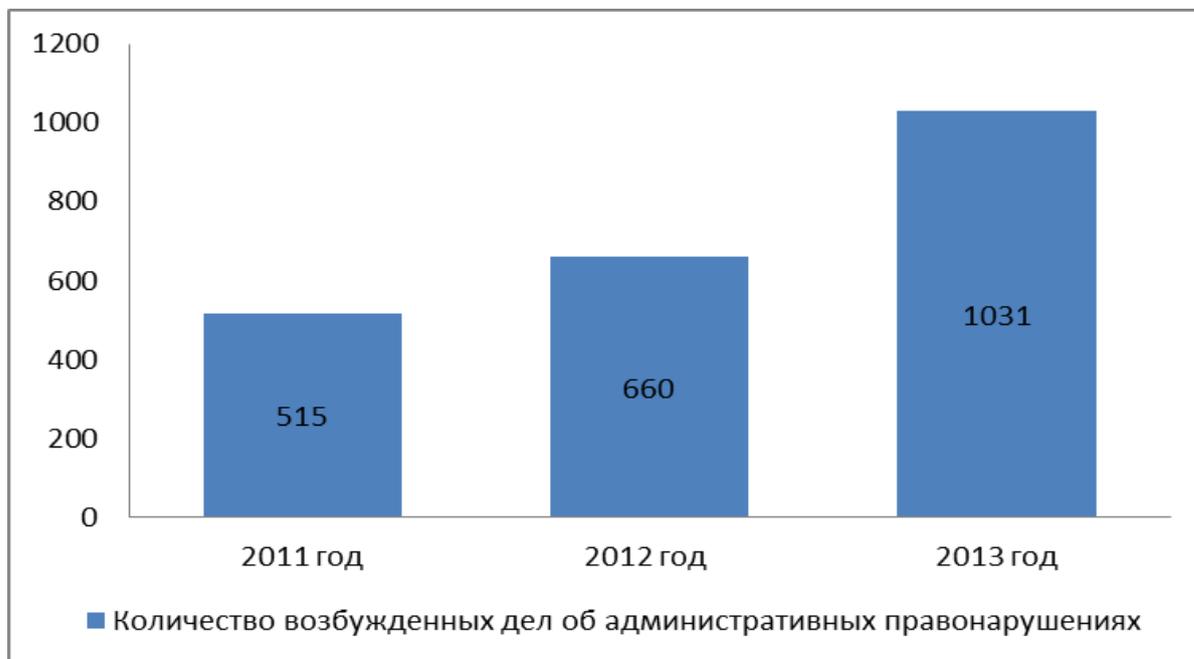
225. Официальные статистические данные ФМС России // <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/>

226. Неопубликованный материал из архива отделения дознания и административной практики Пограничного управления ФСБ России по Челябинской области.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение № 1

Динамика количества возбужденных дел об административных правонарушениях



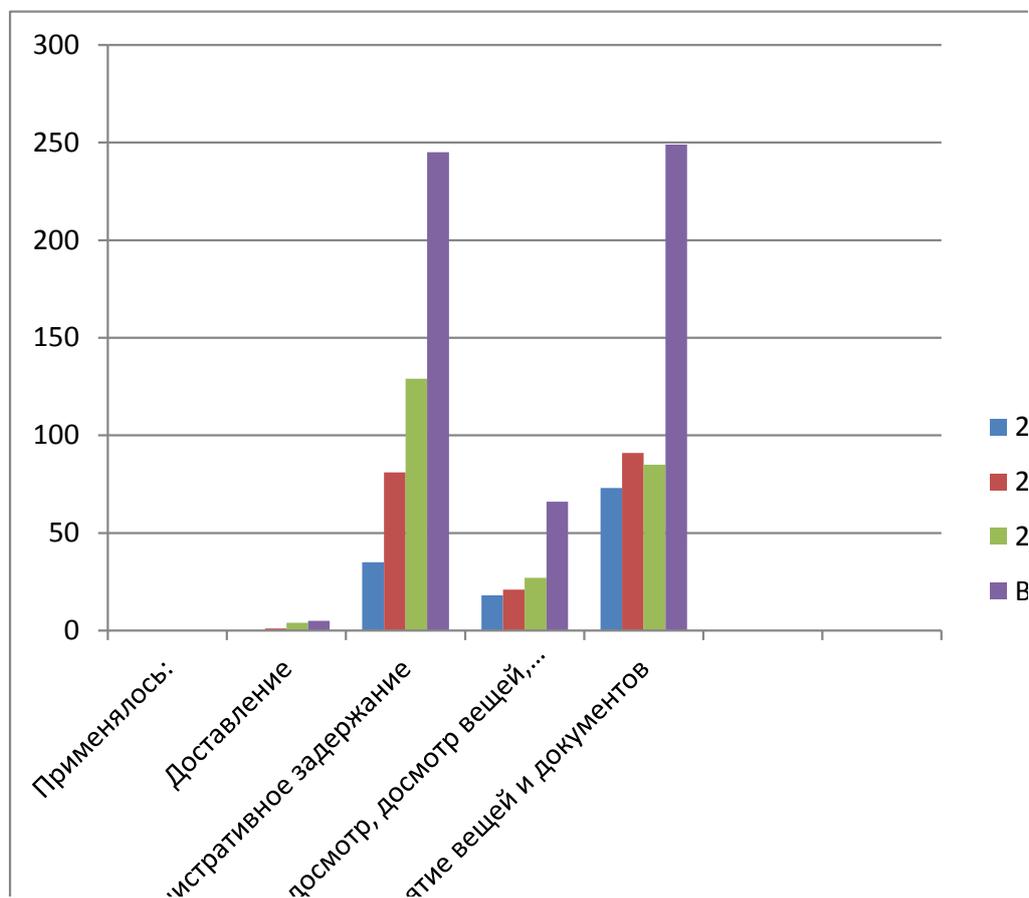
Динамика количества возбужденных и прекращенных дел об административных правонарушениях

	Кол-во возбужденных дел об АП	Кол-во прекращенных дел об АП		
		При наличии обстоятельств, исключающих производство по делу об АП	При наличии в правонарушении признаков состава преступления	По иным обстоятельствам
2011 год	515	-	11	-
2012 год	660	1	48	-
2013 год	1031	3	41	-

Распределение возбужденных дел об административных правонарушениях по статьям КоАП РФ 2011-2013

	Статьи КоАП РФ, по которым квалифицированы выявленные правонарушения							
	18.1		18.4		18.7	18.14		Всего
	1	2	1	2		1	2	
2011 год	54	432	1	-	-	28	-	515
2012 год	105	529	5	6	1	13	1	660
2013 год	191	608	77	136	1	14	4	1031

Статистика применения должностными лицами мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях



	2011 год	2012 год	2013 год	Всего
Применялось:				
Доставление		1	4	5
Административное задержание	35	81	129	245
Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице	18	21	27	66
Изъятие вещей и документов	73	91	85	249
Помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации	-	-	-	-

ПРОЕКТ

**ФЕДЕРАЛЬНАЯ СЛУЖБА БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПРИКАЗ**

от _____ г. N __

**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**

В соответствии со статьей 27.7. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях **приказываю:**

1. Утвердить прилагаемую Инструкцию о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях, подведомственным пограничным органам (далее - Инструкция).

2. Начальникам пограничных органов организовать изучение Инструкции должностными лицами, осуществляющими производство по делам об административных правонарушениях и обеспечить реализацию ее положений.

3. Контроль за исполнением настоящего Приказа возложить на Пограничную службу ФСБ России.

Директор
ФЮО

**Инструкция о порядке применения личного досмотра и досмотра вещей,
находящихся при физическом лице при производстве по делам
об административных правонарушениях, подведомственным пограничным
органам**

I. Общие положения

1. Настоящая Инструкция разработана в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Настоящей Инструкцией устанавливается порядок действий должностных лиц пограничных органов и их подразделений (службы, отделы, отряды, государственные морские инспекции) правомочных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях при применении личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице.

3. Целью применения личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице выступает обнаружение орудий совершения либо предметов административного правонарушения и их изъятия.

4. Основаниями 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, или 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.

5. Сроки применения уполномоченными должностными лицами личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице к лицу, совершившему административное правонарушение должны быть минимально необходимыми для их осуществления исходя из конкретной обстановки.

6. Действия уполномоченного должностного лица при проведении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице не должны ущемлять честь и достоинство физического лица, причинять неправомерный вред здоровью и имуществу досматриваемого лица.

II. Порядок проведения личного досмотра

7. Личный досмотр заключается во внешнем принудительном обследовании тела физического лица, а также находящихся при нем одежды, обуви, головного убора и иных вещей без нарушения их конструктивной целостности, применяемом в случае необходимости уполномоченным должностным лицом .

8. Перед началом личного досмотра должностное лицо обязано ознакомить лицо, в отношении которого применяется данная мера обеспечения, с его правами при проведении досмотра и предложить добровольно выдать скрываемые предметы.

9. Физическое лицо, в отношении которого проводится личный досмотр, имеет право:

1) до начала проведения личного досмотра ознакомиться с порядком проведения личного досмотра;

2) ознакомиться со своими правами и обязанностями;

3) давать объяснения и заявлять ходатайства;

4) добровольно выдать имеющиеся у него 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;

5) пользоваться родным языком, а также пользоваться услугами переводчика;

7) знакомиться с составленным протоколом о проведении личного досмотра либо сделанной должностным лицом соответствующей записью в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании;

8) обжаловать действия должностных лиц, осуществляющих личный досмотр, в соответствии с КоАП РФ.

10. В ходе личного досмотра досматриваемое лицо или его законный представитель обязаны выполнять законные требования должностного лица подразделения пограничного органа, проводящего личный досмотр.

11. Личный досмотр проводится должностными лицами пограничного органа одного пола с досматриваемым лицом в присутствии 2 (двух) понятых того же пола в изолированном помещении, отвечающем санитарно-гигиеническим требованиям. Доступ в помещение других физических лиц и возможность наблюдения за проведением личного досмотра с их стороны должны быть исключены.

Обследование тела досматриваемого должно проводиться только медицинским работником с использованием при необходимости специальной медицинской техники.

Медицинский работник не вправе уклоняться от исполнения решения о проведении личного таможенного досмотра.

При личном досмотре несовершеннолетнего или недееспособного физического лица обязаны присутствовать его законные представители (родители, усыновители, опекуны, попечители) или лица, его сопровождающие.

12. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр может быть осуществлен без участия понятых.

13. В случае необходимости при проведении личного досмотра применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

14. Об обнаружении в ходе личного досмотра признаков преступления, должностное лицо подразделения пограничного органа, докладывает по линии дежурной службы для решения вопроса о направлении следственно-оперативной группы.

По факту обнаружения признаков преступления должностное лицо составляет рапорт, который с материалами дела об административном правонарушении направляет в орган дознания.

15. В случае обнаружения в ходе личного досмотра достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, возбуждает дело об административном правонарушении.

16. Обнаруженные в ходе личного досмотра вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения (вещественные доказательства), или документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении изымаются и приобщаются к делу об административном правонарушении.

III. Порядок проведения досмотра вещей, находящихся при физическом лице

17. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), заключается в обследовании вещей, проводимом без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

18. По требованию должностных лиц подразделения пограничного органа физические лица, являющиеся владельцами досматриваемых вещей и их представители обязаны присутствовать при досмотре и оказывать должностным лицам пограничных органов необходимое содействие.

19. Если досмотру вещей, находящихся при физическом лице не предшествует личный досмотр, должностное лицо подразделения пограничного органа обязано ознакомить лицо, в отношении которого применяется данная мера обеспечения, с его правами при проведении досмотра и предложить добровольно выдать скрываемые предметы.

20. Досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ручной клади, багажа, орудий охоты и рыболовства, добытой продукции и иных предметов), осуществляется уполномоченными на то должностными лицами в присутствии двух понятых либо с применением видеозаписи.

21. В исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без участия понятых.

22. В случае необходимости при проведении досмотра вещей применяются фото- и киносъемка, иные установленные способы фиксации вещественных доказательств.

23. Об обнаружении в ходе досмотра вещей, находящихся при физическом лице признаков преступления, должностное лицо подразделения пограничного органа, докладывает по линии дежурной службы для решения вопроса о направлении следственно-оперативной группы.

По факту обнаружения признаков преступления должностное лицо составляет рапорт, который с материалами дела об административном правонарушении направляет в орган дознания.

24. В случае обнаружения в ходе досмотра вещей, находящихся при физическом лице, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, сотрудник, при отсутствии обстоятельств, исключающих производство по делу об административном правонарушении, возбуждает дело об административном правонарушении.

25. Обнаруженные в ходе досмотра вещей, находящихся при физическом лице вещи и иные предметы, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения (вещественные доказательства), или документы, имеющие значение доказательств по делу об административном правонарушении, изымаются и иными нормативно-правовыми актами и приобщаются к делу об административном правонарушении.

IV. Порядок оформления применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице при производстве по делам об административных правонарушениях

26. О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании. Указанная запись возможна только в случае осуществления личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице по основаниям, предусмотренным КоАП РФ.

27. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о физическом лице, подвергнутом личному досмотру, о виде, количестве, об иных

идентификационных признаках вещей, в том числе о типе, марке, модели, калибре, серии, номере, об иных идентификационных признаках оружия, о виде и количестве боевых припасов, о виде и реквизитах документов, обнаруженных при досмотре, находящихся при физическом лице.

28. В протоколе о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, делается запись о применении фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств. Материалы, полученные при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, с применением фото- и киносъемки, иных установленных способов фиксации вещественных доказательств, прилагаются к соответствующему протоколу.

29. Протокол о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, подписывается должностным лицом, его составившим, лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, либо владельцем вещей, подвергнутых досмотру, понятыми в случае их участия.

30. В случае отказа лица, в отношении которого ведется производство по делу, владельца вещей, подвергнутых досмотру, от подписания протокола в нем делается соответствующая запись.

31. Копия протокола о личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, вручается владельцу вещей, подвергнутых досмотру, по его просьбе.