Гапон Юлия Павловна. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Гапон Юлия Павловна;[Место защиты: Южно-Уральский государственный университет].- Челябинск, 2015.- 208 с.

Введение

**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

* [Базисные характеристики мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля](http://www.dslib.net/admin-pravo/gapon-mery-obespechenija-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah.html#6051201)
* [Специфика и порядок применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях](http://www.dslib.net/admin-pravo/gapon-mery-obespechenija-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah.html#6051202)
* [Административное задержание и обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля](http://www.dslib.net/admin-pravo/gapon-mery-obespechenija-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah.html#6051203)
* [Изъятие вещей и документов как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая должностными лицами подразделений пограничного контроля](http://www.dslib.net/admin-pravo/gapon-mery-obespechenija-proizvodstva-po-delam-ob-administrativnyh-pravonarushenijah.html#6051204)

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

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 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 угодную 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. 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. 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.

## Специфика и порядок применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

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 «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, 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 «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.

## Административное задержание и обстоятельства, влияющие на эффективность его применения должностными лицами подразделений пограничного контроля

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 закреплен 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 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 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.

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

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 Федерации 4.

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 протоколу.

Как показывает судебная практика, правильность заполнения протокола об изъятии вещей и документов имеет важное значение при производстве дел об 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 направляются по адресу места нахождения юридического лица или адресу места жительства физического лица, указанному в протоколе1.