

Ю. П. Гапон

ПОРЯДОК ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯХ ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ

Ju. P. Garon

IMPLEMENTATION OF MEASURES ENSURING PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE CASES IN BODIES OF BORDER CONTROL

В статье обосновывается необходимость разработки единого, оптимального, системного подхода к применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях правоприменительными органами. Предлагается авторское суждение о порядке применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля.

Ключевые слова: порядок применения; меры обеспечения, производство по делам об административных правонарушениях

The article justifies the necessity of integrated systematic approach to the implementation of measures ensuring proceedings on administrative cases in bodies of border control. The author also suggests her own opinion on the implementation of measures ensuring proceedings on administrative cases in bodies of border control.

Keywords: implementation procedure, ensuring measures, proceedings on administrative cases.

Должностным лицам подразделений пограничного контроля нередко для пресечения административных правонарушений в области защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления приходится применять меры обеспечения производства.

В научной юридической литературе последних лет встречается мнение, согласно которому меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (далее меры обеспечения производства) рассматриваются как система [8, с. 28—68; 10].

Это представляется рациональным и обоснованным, так как позволяет полу-

чить наиболее полное и целостное представление о мерах обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Используя именно такой подход, в настоящей статье проведем исследование порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля.

Основанием для применения мер обеспечения производства в подразделениях пограничного контроля в большинстве случаев является нарушение конкретным лицом (физическим, юридическим или должностным) установленных на государственной границе административно-правовых режимов: режима границы; пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу, либо наличие достаточных данных о совершении правонарушения, либо возбужденное дело об административном правонарушении.

Стоит заметить, что при осуществле-



стративном правонарушении в подразделениях пограничного контроля чаще всего применяются такие процессуальные меры обеспечения, как: доставка (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).

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» [10, с. 16]. 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 которые, можно представить (смоделировать) единый конкретный процесс, порядок применения мер обеспечения должностными лицами. Однако 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-нибудь [6, с. 557].

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.

Как справедливо отметил В. В. Лазарев, «если рассматривать реализацию права как процесс, как совершение субъектами реализации требуемых действий или воздержание от них, то процесс этот представится нам в определенной последовательности» [4, с. 38].

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 дела [4, с. 39]. Однако, встречаются и другие мнения ученых по этому вопросу. Например, Н. И. Матузов и А. В. Малько пишут о пяти логически последовательных стадиях: 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 (документально-оформительская стадия); 5) контрольно-исполнительная стадия (реальное исполнение приговора или решения суда по гражданскому делу, доведение их до заинтересованных лиц и органов) [5, с. 331—332].

Вопрос о порядке применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях также является дискуссионным. Исследователи, систематизирующие данный порядок, пишут о различном количестве 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 действенности выбранной меры. 4. Принятие решения о применении меры принуждения. 5. Реальное применение. 6. Анализ эффективности примененной меры. 7. Внесение корректив в последующую правоприменительную деятельность [9, с. 156].

А. В. Карагодин 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 лица [2, 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 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Учитывая специфические особенности применения должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, на наш взгляд, порядок процесса применения мер обеспечения производства целесообразно представить как совокупность следующих последовательных этапов.

1. Начальный (правоустановительный) этап. На данном этапе происходит уточнение (поиск и подтверждение) оснований для применения определенной меры обеспечения. 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, например, при наличии намерения применить такую меру обеспечения, как административное задержание на срок не более 48 часов, уполномоченному должностному лицу в соответствии с административным зако-

нодательством и Постановлением Конституционного Суда РФ от 16.06.2009 № 9-П [7] 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 указанные оптимальные 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 планировании применения фото- и киносъемки, видеозаписи 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» [2, с. 10]. Стоит обратить внимание, что предлагаемый нами этап по содержанию совпадает с четвертой стадией процесса применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, которую раскрыл в своей работе А. В. Карагодин [2, с. 10].



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 «обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности» [3]. Данная мера обеспечения производства осуществляется уполномоченными должностными лицами в присутствии двух понятых (обеспечение их присутствия, 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 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 протоколе [3, ч. 5.1. ст. 27.10]. Для учета изъятых вещей и документов в подразделении процессуальной деятельности пограничного органа либо подразделения пограничного органа ведется журнал учета изъятых вещей и документов [12].

5. Заключительный этап. Включает в себя действия должностных лиц, выражающиеся в информировании соответствующего подразделения процессуальной деятельности 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, порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля целесообразно представить как совокупность пяти последовательных этапов: 1) начальный (правоустановительный) 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.

References

1. Alekseev S.S. *Obshchaya teoriya prava*. V 2 t. T. 2 [General Theory of Law. In 2 Volumes. Volume 2]. Moscow. Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 360 p.
2. Karagodin A.V. *Primenenie organami vnutrennikh del mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh*. Kand. Dis. (Yuridicheskoe nauki) [Application of measures of ensuring proceedings on administrative violations by bodies of internal affairs. Cand. Sc. Law]. Moscow, 2006. 181 p.
3. Code of Administrative Violations of the Russian Federation as of 30.12.2001 No. 195-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2002, No. 1 (Part 1), Art. 1. (In Russ.)
4. Lazarev V.V. *Primenenie sovetskogo prava* [Application of Soviet Law]. Kazan. Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta Publ., 1972. 200 p.
5. Matuzov N.I., Mal'ko A.V. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow. Yurist Publ., 2004. 512 p.
6. Ozhegov S.I. *Slovar' russkogo yazyka* [Russian Dictionary]. Moscow. Sovetskaya entsiklopediya Publ., 1970. 900 p.
7. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation as of 16.06.2009 No. 9-P on the case of constitutionality test of certain provisions of articles 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 and 30.7 of the Code of Administrative Violations of the Russian Federation, item 1, Art. 1070 and paragraph 3, Art. 1100 of the Civil Code of the Russian Federation and Art. 60 of the Civil Procedural Code of the Russian Federation in con-



nection with complaint of citizens M. Y. Karelin, V. K. Rogozhkin and M. V. Filandrov. Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii. 2009. No. 4. (In Russ.)

8. Safonova L.S. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh. Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Measures of Ensuring Proceedings on Administrative Violations. Cand. sc. Law]. St.Petersburg, 2005. 170 p.

9. Smolenskii M.B. Administrativnoe pravo [Administrative Law]. Rostov-on-Don. Feniks Publ., 2005. 346 p.

10. Sokolov A.Yu. Sistema mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [System of Ensuring Proceedings on Administrative Violations]. Saratov. Nauchnaya kniga Publ., 2011. 306 p.

11. Khropanyuk V.N. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of State and Law]. Moscow. Omega-L Publ., 2008. 384 p.

12. Decree of the Federal Security Service of the Russian Federation as of 6.06.2007 No. 293 On the establishment of regulations on storage of exempt things and documents on cases of administrative violations jurisdictional to border authorities. Rossiiskaya gazeta, 2007, No. 159, July 25. (In Russ.)

ГАПОН Юлия Павловна, преподаватель кафедры права Троицкого филиала, Челябинский государственный университет, соискатель кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет. Россия, 457100, г. Троицк Челябинской области, ул. Разина, 9. E-mail: yuligolovina@yandex.ru

GAPON Julia Pavlovna, lecturer and teacher of the Department of Law of the Troitsk branch of Chelyabinsk State University, external PhD student of the Department of Constitutional and Administrative Law of the South-Ural State University. 9, Razina Str., Troitsk, Chelyabinsk Region, 457100, Russia. E-mail: yuligolovina@yandex.ru

