



УДК 342.9.03
ББК Х401.041 + Х401.131

Ю. П. Гапон

НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОГРАНИЧНОГО КОНТРОЛЯ

J. Gapon

SOME PECULIARITIES OF MEASURES ENSURING LEGAL PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS APPLIED BY OFFICIAL BODIES OF BORDER CONTROL SUBDIVISIONS

В статье рассматриваются некоторые особенности применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля. Автор отмечает, что применение должностными лицами указанных подразделений мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено такими особенностями, как: фактические основания применения мер обеспечения производства, специальные субъекты, уполномоченные их применять, круг лиц, в отношении которых применяются меры обеспечения производства, а также тем обстоятельством, что возможность их применения урегулирована как общими нормами административного законодательства, так и специальными нормативными правовыми актами органов Федеральной службы безопасности. Предлагается авторское определение понятия «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля».

Ключевые слова: производство по делам об административных правонарушениях, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, подразделения пограничного контроля.

The article considers certain peculiarities of measures ensuring legal proceedings on administrative violations applied by official bodies of border control subdivisions. The author points out that implementing measures ensuring legal proceedings on administrative violations has the following peculiarities: the factual grounds of the implementing measures ensuring legal proceedings, subdivisions which are authorized to implement the measures, the scope of persons to whom the implemented measures are related, as well as the fact that the possibility of measures implementation is regulated by the general and special rules and regulations of the administrative legislation of the Federal Security Department of the Russian Federation.

The author also considers her own definition of the term 'The implementation of the measures ensuring legal proceedings on administrative violations applied by official bodies of border control subdivisions'.

Keywords: legal proceedings on administrative violations, measures ensuring legal proceedings on administrative violations, border control subdivisions.



Важнейшая роль по обеспечению безопасности интересов государства на путях международного сообщения, предотвращению 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.

Несмотря на то что тема применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях ранее 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 неразработанным. Между тем совершенствование механизма практической реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля приобретает в настоящее время теоретическую и практическую значимость. Особенно актуальным данный вопрос представляется с учетом функционирования 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»⁵.

Между тем необходимо отметить, что применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля обусловлено рядом особенностей.

Во-первых, применение мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении должностными лицами подразделений пограничного контроля регулируется значительным количеством нормативных правовых актов:

1) Конституцией Российской Федерации;

2) Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ);

3) Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 года;

4) Постановлениями Правительства РФ. Например, Постановлениями 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»; 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», и т. д.;

5) Приказами ФСБ России, например, Приказ ФСБ РФ от 06.09.2007 № 453 «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»; Приказ ФСБ РФ от 16.02.2009 № 55 «Об утверждении Правил посещения членами общественных наблюдательных комиссий мест принудительного содержания, находящихся в ведении пограничных органов», и другие.

То есть, отношения, возникающие в связи с применением мер обеспечения производства в подразделениях пограничного контроля, регулируют как общие, так и специальные нормы административного законодательства.

Во-вторых, должностные лица подразделений пограничного контроля могут применять меры обеспечения производства исключительно при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в области защиты государственной границы Российской Федерации.

В-третьих, меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются, как правило, не всеми должностными лицами подразделений пограничного контроля, а только теми должностными лицами, которые уполномочены согласно Приказу ФСБ РФ от 06.09.2007 № 453⁶ составлять протоколы об административных правонарушениях и реализовывать отдельные положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

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

В-пятых, особенностью применения мер обеспечения при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в подразделениях пограничного контроля являются фактические основания их применения. В данном случае речь идет не только о применении мер обеспечения производства при нарушении административно-правовых режимов (пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу), но и о их реализации в случае совершения иных правонарушений, которые могут содержать состав преступления (провоз через границу запрещенных ценностей, предметов, следование по чужому или поддельному документу и т. д.).

Как правило, применению мер обеспечения и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в указанных подразделениях предшествует предварительное использование пограничного контроля. 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 Федерации⁷. В соответствии с Приказом ФСБ России от 08.11.2012 № 562⁸ непосредственное исполнение государственной функции по осуществлению пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации осуществляется подразделениями пограничного контроля. И «в случаях выявления нарушений законодательства Российской Федерации

при осуществлении пограничного контроля должностные лица имеют право составлять протокол об административном правонарушении в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях»⁹.

На наш взгляд, указанный факт — предварительное использование пограничного контроля, результаты которого могут являться основанием для возбуждения дела об административном правонарушении — является специфической чертой, отличающей деятельность должностных лиц подразделений пограничного контроля по применению указанных мер от деятельности иных уполномоченных лиц правоприменительных органов.

Стоит заметить, что должностными лицами органов пограничного контроля, чаще всего при осуществлении производства по делу об административном правонарушении, применяются такие процессуальные меры обеспечения производства, как: административное задержание (ст. 27.3—27.6 КоАП РФ); личный допрос, 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), помещение в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы (ст. 27.19. КоАП РФ). Значительно реже применяется такая мера обеспечения, как «привод».

Толковый словарь С. А. Кузнецова дает следующее определение глаголу «применить»: «ПРИМЕНИТЬ -меня, -менишь; примененный; -нен, -нена, -нено; св. что (к кому-чему). Употребить, использовать, осуществить что-л. на деле, на практике»¹⁰.

В. М. Редкоус сформулировал определение понятия «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях», согласно которому «применение органами национальной безопасности мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой деятельность уполномоченных должностных лиц органов национальной безопасности по реализации в пределах предоставленных полномочий права применить установленные Кодексом РФ об административных правонарушениях 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»¹¹. Данная формулировка представляет определенный интерес. В ней указываются цели применения 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 ФСБ России существует специальная вышеупомянутая норма — Приказ ФСБ России от 06.09.2007 № 453¹². 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 тот факт, что в определении прослеживается четко выраженная тавтология: «**применение** органами национальной безопасности мер обеспечения производства ... представляет собой деятельность уполномоченных должностных лиц ... по реализации в пределах предоставленных полномочий права **применить** установленные Кодексом РФ...».

Полагаем, что по аналогии с указанным определением дефиницию понятия «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 — это урегулированная нормами административно-процессуального права процессуальная деятельность уполномоченных должностных лиц подразделений пограничного контроля по реализации конкретных мер 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 подразделения пограничного контроля государством».

Таким образом, применение должностными лицами подразделений пограничного контроля мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено рядом особенностей. К ним можно отнести фактические основания применения мер обеспечения производства, специальные субъекты, уполномоченные их применять, круг лиц, в отношении которых применяются меры обеспечения производства, а также тот факт, что возможность их применения урегулирована как общими нормами административного законодательства, так и специальными нормативными правовыми актами органов Федеральной службы безопасности. Помимо этого, как правило, применению мер и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в указанных подразделениях предшествует предварительное использование пограничного контроля, что является специфической чертой, отличающей деятельность должностных лиц подразделений пограничного контроля по применению указанных мер от деятельности иных уполномоченных лиц правоприменительных органов. Указанные особенности необходимо учитывать в первую очередь для того, чтобы правоприменительная деятельность данных подразделений носила легитимный характер. Обозначая дефиницию понятия «применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностными лицами подразделений пограничного контроля», считаем необходимым дальнейшее совершенствование терминологии в данной области, что, в свою очередь, будет способствовать более эффективному и квалифицированному применению мер обеспечения производства.

Примечания

1. Копылов Д. Н., Никандрова И. Н. Перспективы создания технических средств для обеспечения решения задач подразделений пограничного контроля на пу-

- тях международного сообщения // Вестник МГТУ им. Н. Э. Баумана. Сер. «Приборостроение». — 2012. — С. 113—116.
2. См.: *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 : автореф. дис. ... докт. 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.
5. *Чамаров В. Б.* О повышении эффективности пограничной деятельности // Административное право и процесс. — 2013. — № 2. — С. 26—28.
6. 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 РФ об административных правонарушениях в органах ФСБ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 49.
7. 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. — № 130. — 08 июня.
8. 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. 2012. — № 42. — 27 февр.
9. 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. — № 42. — 27 февр.
10. Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. — СПб. : Норинт, 2000 — С. 982.
11. *Редкоус В. М.* Указ. соч.
12. Приказ Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 06.09.2007 № 453 «Об утверждении перечня...».

References

1. Kuznetsov S. A. Bol'shoi tolkovyi slovar' russkogo yazyka [Big explanatory dictionary of the Russian language]. St. Petersburg. Norint Publ., 2000. 1536 p.
2. Gaponov O.N. Realizatsiya mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh, posyagayushchikh na obshchestvennyi poryadok [Realization of measures ensuring legal proceedings on administrative violations encroaching public order]. Master thesis, Law. Moscow. 2006. 186 p.
3. Karagodin A.V. Primenenie organami vnutrennikh del mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniakh [Measures ensuring legal proceedings on administrative violations implemented by the bodies of internal affairs]. Master thesis, Law. Moscow, 2006. 29 p.
4. Kopylov D.N., Nikandrova I.N. Perspektivy sozdaniya tekhnicheskikh sredstv dlya obespecheniya resheniya zadach podrazdelenii pogranichnogo kontrolya na putyakh mezhdunarodnogo soobshcheniya [Perspectives of the creation of technical means for border control problem solving on the ways of international transportation]. *Vestnik MGTU im. N.E. Baumana. Seriya Priborostroenie*, 2012, p. 113-116.
5. Governmental decree as of 04.06.2012 No. 546 'On the establishment of the Provision on border control of people, transport, cargo, goods, and animals crossing the checkpoints on the border of the Russian Federation'. *Rossiiskaya gazeta*, 2012, No. 130, June 8. (In Russ.)
6. Decree of the Federal Security Department of the Russian Federation as of 06.09.2007 No.453 'On the establishment of the list of official bodies of the Federal Security Service authorized to draw up protocols on administrative criminal offence and realization of certain provisions of the Administrative Code of the Russian Federation in Federal Security Service subdivisions'. *Byulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti*, 2007, No. 49 (In Russ.)
7. Decree of the Federal Security Service of the Russian Federation as of 08.11.2012 No. 562 'On the establishment of the administrative regulation of the Federal Secu-



riety Service on the implementation of governmental function on border control on checkpoints on the border of the Russian Federation. *Rossiiskaya gazeta*, 2013, No. 42, February 27. (In Russ.)

8. Redkous V.M. O ponyatii primeneniye organami natsional'noi bezopasnosti mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [On the notion of the measures ensuring legal proceedings on administrative violations implemented by the bodies of national security]. *Zakon i pravo*, 2009, No. 12, p. 59-61.

9. Sokolov A.Yu. Mery obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sisteme mer administrativnogo prinuzhdeniya [Measures ensuring legal proceedings on administrative violations in the system of measures of administrative enforcement]. PhD thesis, Law. Saratov, 2013. 53 p.

10. Tolstenko S.V. Problemy pravovogo regulirovaniya realizatsii organami federal'noi sluzhby bezopasnosti mer obespecheniya proizvodstva po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh [Problematic issues of legal regulation of the realization of measures ensuring legal proceedings on administrative violations implemented by the Federal Security Department]. *Pravo i gosudarstvo*, 2007, No. 11, p. 78-82.

11. Chamarov V.B. O povyshenii effektivnosti pogranichnoi deyatel'nosti [On raising the effectiveness of the border control activity]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2013, No. 2, p. 26-28.

ГАПОН Юлия Павловна, преподаватель кафедры права Троицкого филиала Челябинского государственного университета, 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, 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

