**Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях**

Содержание

Введение

1. Сущность, назначение, цели и виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

2. Доставление и задержание граждан. Личный досмотр, досмотр вещей

3. Досмотр, задержание и запрещение эксплуатации транспортных средств

4. Изъятие вещей и документов

Заключение

Список использованных источников и литературы

Введение

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 правонарушениях. Соблюдение прав и законных интересов физических и юридических лиц является основной проблемой при применении указанных мер. Поскольку применение мер 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 целом[[1]](#footnote-1).

Ограничение прав граждан и юридических лиц допускается государством, в случае с применением мер обеспечения, в силу необходимости пресечения совершения правонарушения, установления личности нарушителя и в других случаях (п. 1 ст. 27 КоАП РФ). Применение мер обеспечения производства представляет собой обеспеченное принудительной силой государства ограничение прав и свобод граждан и их объединений, поэтому законодательная регламентация данных отношений имеет своей целью не только обеспечить надлежащее осуществление должностными лицами своих функций, но и защитить интересы граждан при применении таких мер.

Применение мер обеспечения производства возможно на различных стадиях процесса. КоАП РФ предоставил возможность уполномоченным лицам применять меры обеспечения при пресечении правонарушения, при составлении протокола об административном правонарушении, при исполнении постановлений по делу об административном правонарушении, а также при рассмотрении дела. Следовательно, можно сделать вывод о возможности применения обеспечительных мер фактически на протяжении всего производства по делу об административном правонарушении. В данном аспекте образуется вопрос об особенностях применения мер обеспечения производства на каждой стадии производства. Комплекс полномочий должностных лиц, составляющих протокол об административных правонарушениях, и лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении, не является идентичным и, следовательно, порядок применения мер обеспечения также обладает некоторыми особенностями.

Вышеизложенные положения определяют актуальность исследования вопроса о мерах административно-процессуального обеспечения.

Целью работы является изучение, закрепленных в Кодексе РФ об административных правонарушениях мер административно-процессуального обеспечения и проблем, связанных с их практическим применением.

Исходя из поставленной цели задачами работы являются:

-характеристика сущности, назначения, целей и видов мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях;

-изучение мер административно-процессуального обеспечения, таких как - доставление и задержание граждан, личный досмотр, досмотр вещей, досмотр, задержание и запрещение эксплуатации транспортных средств, изъятие вещей и документов.

В работе использованы учебники и учебные пособия по курсу административного права РФ, нормативно-правовые акты и специальная литература.

1. Сущность, назначение, цели и виды мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях применяются в следующих целях: пресечение правонарушения; составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления нарушения; обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнение принятого по делу постановления[[2]](#footnote-2).

Перечень указанных мер включает: 1) доставление; 2) административное задержание; 3) личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; 4) изъятие вещей и документов; 5) отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; 6) медицинское освидетельствование на состояние опьянения; 7) задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; 8) арест товаров, транспортных средств и иных вещей; 9) привод; 10) временный запрет деятельности.

Данные меры вправе применять только специально уполномоченные на то лица, причем строго в пределах своих полномочий.

Следует иметь в виду, что цели применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях носят более узкий характер по сравнению с тем, что указано в ст. 27. 1 КоАП РФ (далее по тексту – Кодекс).

Так, согласно ст. 27.2 Кодекса доставление применяется в целях составления протокола об административном правонарушении. В соответствии со ст. 27.3 Кодекса административное задержание может быть применено в исключительных случаях, если это необходимо для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела и исполнения вынесенного постановления. В ст. 27.7 Кодекса предусмотрено, что личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения или предметов административного правонарушения.

Требования о возмещении материального и морального вреда, причиненного незаконным применением мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (часть 2 статьи 27.1 КоАП РФ) и незаконным привлечением к административной ответственности, подлежат рассмотрению в соответствии с гражданским законодательством в порядке гражданского судопроизводства[[3]](#footnote-3).

Согласно ст. 1064 ГК РФ вред, причиненный личности или имуществу гражданина, а также вред, причиненный имуществу юридического лица, подлежит возмещению в полном объеме.

В ст. 1069 ГК РФ специально установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, возмещается за счет соответственно казны РФ, казны субъекта РФ или казны муниципального образования.

Таким образом, на законодательном уровне закреплены цели применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и перечень указанных мер. Некоторые из них носят комплексный характер, поскольку они применяются в различных целях.

Ошибки правоприменителей в процессе применения мер обеспечения обусловлены во многом нечеткими формулировками и «размытостью» задач применения таких мер. Поскольку КоАП РФ определил основанием применения мер обеспечения весьма широкий круг предметов, правоприменители трактуют этот факт как возможность их применения практически в любом случае привлечения к административной ответственности. В то время как основная задача мер обеспечения это осуществлять вспомогательные функции по отношению к порядку осуществления производства по делам об административных правонарушениях. Перед ними не стоит задача дублирования ответственности, наложения дополнительного наказания в форме ограничения прав граждан и юридического лица или создания неблагоприятных условий для последних с целью ускорить процесс производства по делу об административном правонарушении. Цель применения мер обеспечения, по нашему мнению, заключается лишь в помощи уполномоченным лицам при составлении протокола (в том числе установление личности правонарушителя при составлении протокола, собирание доказательной базы), пресечение нарушения и исполнении постановления по делу об административном правонарушении. Именно на реализацию этих задач направлены полномочия соответствующих должностных лиц в процессе применения мер обеспечения.

Меры обеспечения производства представляют собой деятельность субъектов органов административной юрисдикции, обеспечивающую проведение процесса производства по делам об административных правонарушениях в установленном законом порядке и которые реализуют пресекательную и обеспечительную функции и носят оперативный характер. Поэтому в процессе применения мер обеспечения необходимо четко определить задачу применения меры в каждом отдельном случае. Нельзя признать практику административного задержания лиц, не имеющих при себе документов, удостоверяющих их личность, если только... не установлен специальный административный режим, запрещающий нахождение лиц вне дома без документов, удостоверяющих их личность» законной и отвечающей требованиям демократического правового государства.

Ошибки должностных лиц, уполномоченных на применение мер обеспечения, демонстрирует значительное количество обращений к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации. Например, нарушения, допущенные должностными лицами органов внутренних дел при осуществлении административного задержания, неоднократно становились предметом обращений к Уполномоченному.

Учитывая возможности государственного органа по применению мер обеспечения, необходимо создание механизма, уравновешивающего процессуальные возможности иных участников производства по отношению к лицу, уполномоченному на ведение дела об административном правонарушении. Таким механизмом является институт обжалования мер обеспечения в судебном порядке, в том числе лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе возместить вред, причиненный незаконным применением мер обеспечения.

2. Доставление и задержание граждан. Личный досмотр, досмотр вещей

Доставление как одна из мер административно-процессуального принуждения содержит ряд принципиальных отличий, которые не могут не учитываться при осуществлении правоприменительной деятельности.

Прежде всего, в ней впервые прямо отражен фактически применяемый в настоящее время принудительный характер доставления.

Во-вторых, заранее, т. е. до вынесения постановления по делу об административном правонарушении, не презюмируется, что доставляемый является нарушителем.

В-третьих, прямо указывается, что доставление осуществляется только при невозможности составления протокола об административном правонарушении на месте совершения административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Знаковой особенностью понятия доставления, установленного Кодексом, является то, что оно изменяет алгоритм действий органов, уполномоченных выявлять административные правонарушения, и относит доставление как таковое не к процедурным моментам составления протокола об административном правонарушении, а к мерам обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Это означает сокращение усмотрения правоприменителя в сфере административного принуждения и его ответственность за неправомерное применение доставления как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Применение доставления предполагает обязательное последующее составление соответствующим должностным лицом протокола о доставлении и возбуждение с этого момента дела об административном правонарушении (п. 1 ч. 4 ст. 28.1 Кодекса). В связи с этим доставление физического лица не может быть осуществлено без наличия поводов к возбуждению дела об административном правонарушении (пп. 1-3 ч. 1 ст. 28.1 Кодекса).

Цель доставления - составление протокола об административном правонарушении. Безусловно, что общей целью доставления как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении является и пресечение административного правонарушения, и установление личности нарушителя. Частной целью доставления, связанной с составлением протокола об административном правонарушении, является также сбор и оценка доказательств по делу об административном правонарушении.

Статьей 27. 2 КоАП РФ установлен исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных на доставление, который значительно меньше, чем перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Это обусловлено тем, что далеко не все должностные лица органов исполнительной власти на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в соответствии с федеральными законами имеют право на осуществление принудительных действий, ограничивающих права и свободы человека и гражданина[[4]](#footnote-4). Такие полномочия предоставлены, например, милиции ст. 11 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»[[5]](#footnote-5). Доставление вправе производить должностные лица органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, военнослужащие пограничных органов.

В число особенностей доставления входит предоставление органам внутренних дел (милиции) полномочий по доставлению с целью составления протокола об административном правонарушении физических лиц в случае обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях при выявлении любых административных правонарушений. Эти полномочия органов внутренних дел (милиции) обусловлены установленной в ст. 2 Закона РФ «О милиции» задачей милиции по оказанию помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов[[6]](#footnote-6).

Следует отметить, что в соответствии с Кодексом, по сравнению с ранее действовавшим порядком, права доставления физических лиц в целях составления протокола об административном правонарушении лишены народные дружинники.

Должностные лица, которым в соответствии с Кодексом предоставлено право доставления физических лиц в целях составления протокола об административном правонарушении, должны строго руководствоваться ст. 1.6 Кодекса.

Помещения, в которые могут быть доставлены физические лица, включают в себя как служебное помещение органа внутренних дел милиции (представляется, что это любое служебное помещение данного органа, например, дежурная часть, пункт охраны общественного порядка), так и помещение органа местного самоуправления сельского поселения, служебное помещение подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск МВД России, служебное помещение транспортных органов, помещение военной комендатуры или воинской части, служебное помещение пограничных органов, служебное помещение таможенного органа, учреждения уголовно-исполнительной системы. Названный в статье 27.2 Кодекса перечень помещений, в которые с целью составления протокола об административном правонарушении доставляется физическое лицо, имеет весьма важное значение при сопоставлении положений данной статьи и ст. 27.3 Кодекса об административном задержании, которое по смыслу данных статей осуществляется в вышеуказанных помещениях.

Следует отметить, что в статье 27.2 Кодекса сохранено положение, при котором используемые для осуществления незаконной деятельности во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ суда и орудия совершения административного правонарушения, принадлежность которых не может быть установлена при осмотре, подлежат доставлению в порт РФ (иностранные суда - в один из портов РФ, открытых для захода иностранных судов). Это связано с тем, что доставление физического лица с целью составления протокола об административном правонарушении во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ не всегда возможно без доставления в ближайший порт РФ соответствующего судна.

Статьей 27.2 прямо не определен срок доставления. Указание Кодекса на его возможно короткий срок перешло из соответствующей статьи КоАП РСФСР как наиболее общее и оптимальное для многочисленных и различных по своему содержанию составов административных правонарушений, установленных Кодексом.

Необходимо иметь в виду, что фиксация доставления в протоколе обязательна в связи с положениями ст. 28.1 Кодекса, а также в связи с правом физического лица, неправомерно доставленного в целях составления протокола по делу об административном правонарушении, обжаловать такие действия в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

Под административным задержанием понимается принудительное кратковременное ограничение свободы физического лица, совершившего административное правонарушение. Административное задержание - неотложное действие компетентных должностных лиц, обеспечивающее борьбу с административными правонарушениями. Оно применяется в исключительных случаях в целях, предусмотренных Кодексом[[7]](#footnote-7).

Юридическая природа административного задержания, как и любой иной принудительной меры, определяется целями, достижению которых служит данный правовой институт.

Административное задержание применяется с целью 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 в качестве процессуальной принудительной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Процессуальный характер нормы Кодекса об административном задержании подтверждается положениями ч. 4 ст. 27.5 о том, что срок административного задержания лица исчисляется с момента его доставления, а лица, находящегося в состоянии опьянения, со времени его вытрезвления.

Конституция РФ, провозгласив и закрепив основные права и свободы граждан, большое внимание уделяет гарантиям неприкосновенности личности (ст. 22). В Российской Федерации никто не может быть подвергнут задержанию, кроме как в случаях, прямо предусмотренных законом.

Административное задержание может иметь место только при наличии достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения.

Административное задержание также не допускается:

а) при наличии возможности на месте совершения правонарушения установить личность нарушителя и обстоятельства происшествия, составить протокол об административном правонарушении;

в) при наличии основания для назначения административного наказания в виде предупреждения или штрафа на месте совершения административного правонарушения.

Административному задержанию не подлежат совершившие правонарушение иностранные граждане, пользующиеся дипломатической неприкосновенностью и предъявившие в подтверждение этого дипломатический паспорт, дипломатическую или консульскую карточку или служебное удостоверение личности.

Как правило, не подвергаются административному задержанию военнослужащие. Однако при отсутствии военных патрулей военнослужащие могут быть задержаны для немедленной передачи их и материалов о правонарушениях военным комендантам, командирам воинских частей или военным комиссарам.

В силу своего правового статуса не подлежат административному задержанию: члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы; депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, неприкосновенность которых, однако, не распространяется на действия депутата, не связанные с осуществлением им своих полномочий; без согласия прокурора субъекта РФ - депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования и некоторые другие категории граждан РФ в случаях, прямо предусмотренных федеральными законами.

Иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, лица без гражданства в случае совершения ими правонарушения могут быть подвергнуты административному задержанию на общих основаниях.

Задержанное лицо имеет право потребовать у должностных лиц, задержавших его, сообщить в кратчайший срок о месте своего нахождения родственникам, администрации по месту работы или учебы, а также защитнику. Административное задержание несовершеннолетних, за исключением случаев, не терпящих отлагательства, осуществляется в дневное время. Если при административном задержании несовершеннолетнего отсутствуют родители или иные законные представители, они в обязательном порядке уведомляются о местонахождении несовершеннолетнего органом, в производстве которого находится дело.

Задержанному лицу разъясняются его права и обязанности в соответствии со ст. 25.1 Кодекса, о чем производится запись в протоколе об административном задержании.

Перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, устанавливается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. Вместе с тем следует учитывать, что милиции в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О милиции» прямо предоставлено право осуществлять административное задержание[[8]](#footnote-8).

Полномочия должностных лиц органов внутренних дел (милиции) по осуществлению административного задержания при выявлении любых административных правонарушений в случае обращения к ним должностных лиц иных государственных органов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях, корреспондируют с такими же их полномочиями по доставлению физического лица.

Следует иметь в виду, что в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор или его заместитель в случае установления факта нарушения закона органами и должностными лицами освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Неправомерное административное задержание обжалуется физическим лицом в порядке, предусмотренном законодательством.

Важным процессуальным действием при задержании является составление протокола. В протоколе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о задержанном лице, время, место и мотивы задержания. В протокол могут также вноситься объяснения задержанного.

Протокол об административном задержании направляется вместе с протоколом об административном правонарушении, в связи с которым лицо было задержано, уполномоченному должностному лицу для принятия решения.

Административное задержание временно ограничивает право на передвижение, на личную неприкосновенность, поэтому оно может применяться только в случаях и на срок, предусмотренный федеральным законом. Этот срок не должен превышать трех часов. Срок задержания начинает исчисляться с момента доставления правонарушителя в служебное помещение органа внутренних дел, налоговой полиции, таможенного органа, военной комендатуры, органа местного самоуправления сельского поселения или в иное служебное помещение. Для лиц, задержанных в состоянии опьянения, срок начинает исчисляться с момента их вытрезвления.

В ряде случаев предусмотрены и более длительные сроки административного задержания. На срок до 48 часов для установления личности правонарушителя или для выяснения обстоятельств административного правонарушения могут быть задержаны лица, допустившие нарушение установленного режима Государственной границы, порядка пребывания на территории Российской Федерации, совершившие административное правонарушение во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне РФ, нарушение таможенных правил.

Согласно п.6 ст.22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» несовершеннолетние правонарушители могут находиться в центре временной изоляции органа внутренних дел в течение времени, минимально необходимого для их устройства, не более 30 суток. В исключительных случаях это время может быть продлено на основании постановления судьи на срок до 15 суток. О помещении в центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей незамедлительно, но не позднее 24 часов уведомляется прокурор по месту расположения указанного центра.

В соответствии с Законом РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» и Указом Президента РФ от 2 ноября 1993 г. «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, с санкции прокурора могут быть задержаны на срок до десяти суток. Эти лица помещаются в центры социальной реабилитации органов внутренних дел для выяснения их личности и оказания им социальной, медицинской и иной помощи.

Впервые в законодательном порядке закреплено положение о месте и порядке содержания задержанных лиц, что является важной гарантией соблюдения прав лица, в отношении которого применяется в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении административное задержание[[9]](#footnote-9).

Место содержания задержанных лиц зависит от того, в связи с каким правонарушением и кто из уполномоченных лиц осуществил применение данной меры. Статья 27.2 в числе таких мест называет: служебное помещение органа внутренних дел, ведомственной охраны, подразделения воинской части либо органа управления внутренних войск МВД России, помещение военной комендатуры или воинской части, служебное помещение органа управления органов и войск пограничной службы, служебное помещение органа налоговой полиции, таможенного органа, учреждения уголовно-исполнительной системы, помещение органа местного самоуправления сельского поселения.

Несовершеннолетние в случае совершения правонарушения помещаются в подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел или в центр временной изоляции для несовершеннолетних правонарушителей. Они должны содержаться отдельно от взрослых лиц.

«Личный досмотр», «досмотр вещей, находящихся при физическом лице» - это обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, проводятся в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

В связи с этим следует отличать личный досмотр как меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении (процессуальную меру) от принудительных мер, не связанных с административными правонарушениями, осуществляемых на основании положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Так, в соответствии с федеральными законами устанавливаются полномочия ряда должностных лиц по применению принудительных мер в отношении гражданина вне зависимости от совершения последним административного правонарушения либо преступления. Например, в соответствии с Воздушным кодексом РФ к участию в предполетном и послеполетном досмотре пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, членов экипажей, лиц из числа авиационного персонала гражданской авиации, бортовых запасов воздушного судна, грузов и почты привлекаются сотрудники органов внутренних дел на транспорте. Статья 13 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» предусматривает право лиц, проводящих контртеррористическую операцию, производить при проходе (проезде) в зону проведения такой операции и при выходе (выезде) из указанной зоны личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей, досмотр транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств. Сходные положения предусматривает ст. 12 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении» и нормы некоторых других законов. Несмотря на сходство названных принудительных мер с мерами обеспечения производства по делу об административном правонарушении, их отождествление не представляется возможным, поскольку первые призваны обеспечивать немедленную защиту публичных интересов граждан РФ в сфере безопасности, а последние непосредственно связанны с фактами неправомерного поведения[[10]](#footnote-10).

Статьей 27.7 Кодекса устанавливается исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение личного досмотра, включающий должностных лиц, уполномоченных осуществлять доставление (ст. 27.2) и административное задержание (ст. 27.3).

С позиций соблюдения законности, защиты прав и свобод человека и гражданина большое значение имеет норма о проведении досмотра с участием двух понятых одного пола с досматриваемым. Право проведения в исключительных случаях личного досмотра без участия понятых обусловлено необходимостью обеспечения личной безопасности лиц, уполномоченных на проведение личного досмотра, а также иных граждан. При проведении личного досмотра должны быть обеспечены безопасность и личное достоинство досматриваемого, правила санитарии и гигиены.

Весьма важным для последующего вынесения решения по делу об административном правонарушении является строгое соблюдение положений ч. 6 и 7 статьи 27.7 Кодекса. В случае изъятия вещей и документов в процессе проведения личного досмотра в протоколе о его проведении необходимо сделать запись о таком изъятии. При составлении протокола о проведении досмотра необходимо учитывать также положения п. 1 ч. 4 ст. 28.1 Кодекса.

Одной из гарантий от неправомерного проведения досмотра служит норма о вручении копии протокола о личном досмотре владельцу вещей, подвергнутых досмотру.

Однако, при применении вышеуказанных мер имеются недостатки. В частности, процесс доставления и административного задержания происходит без достаточных оснований, без надлежащего оформления в форме самостоятельного протокола или записи в протоколе об административном правонарушении. В настоящее время процесс применения административного задержания регулируется КоАП РФ, а также рядом иных актов, регулирующих в основном субъектный состав лиц, уполномоченных на применение данной меры обеспечения.

Такое положение является «попустительством» КоАП РФ по отношению к регламентации порядка применения мер обеспечения, поскольку, определяя основные направления, он оставляет на усмотрение иных нормативных и законодательных актов детальное регулирование, что порождает проблемы практического характера, например, отсутствие в протоколах административного задержания указаний на мотивы задержания. Часто сотрудники милиции путают мотивы с целями и основаниями: «многие формулировки мотивов задержания не основаны на законе». Проблема надлежащей реализации таких мер обеспечения как доставление и административное задержания является производной от отсутствия указаний на соответствующее материально-правовое основание для применения мер: «..было бы вполне логично, если бы в соответствующих статьях Кодекса было четко закреплено, что доставление, административное задержание, личный досмотр могут быть произведены только при совершении административного правонарушения и никакие иные доводы не могут явиться основанием для доставления и административного задержания - ни то, что у гражданина нет паспорта и следует установить его личность...»[[11]](#footnote-11). Представляется, что соответствующий раздел КоАП РФ следует дополнить указанием на основание для применения каждой отдельной меры обеспечения с целью минимизации усмотрения уполномоченных должностных лиц.

3. Досмотр, задержание и запрещение эксплуатации транспортных средств

Досмотр транспортного средства производится при пресечении административного правонарушения в целях обнаружения орудий совершения либо предметов правонарушения. Досмотр производится в случаях:

когда имеются достаточные данные подозревать, что на транспортном средстве осуществляется незаконная перевозка оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, наркотических или психотропных веществ;

когда имеются показания технических средств контроля;

когда досмотр прямо предусмотрен законодательством Российской Федерации.

Сущность досмотра транспортного средства состоит в принудительном обследовании транспортного средства, проводимом без нарушения его конструктивной целостности, с целью обнаружения и изъятия вещей, в том числе оружия, боеприпасов, документов, явившихся орудием совершения либо предметом административного правонарушения[[12]](#footnote-12).

Досмотру должно предшествовать предложение должностных лиц, уполномоченных осуществлять досмотр, лицу, во владении которого находится транспортное средство, предъявить документы или иные вещи, являющиеся орудием совершения или предметом правонарушения.

Досмотр транспортного средства любого вида должен осуществляться в присутствии двух понятых должностными лицами органов, уполномоченных составлять протоколы о соответствующих административных правонарушениях. При проведении досмотра должно присутствовать лицо, во владении которого находится транспортное средство. В случаях, когда необходимо незамедлительное проведение досмотра, он может быть произведен в отсутствие владельца транспортного средства. При проведении досмотра в отсутствие владельца должны быть обеспечены сохранность вещей и их комплектность.

При осуществлении досмотра в целях фиксации доказательств может применяться фото- и киносъемка, видеозапись.

О досмотре транспортного средства в присутствии двух понятых составляется протокол, в котором перечисляются обнаруженные при досмотре вещи, их идентификационные признаки, либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении. В случае отказа лица, во владении которого находится транспортное средство, от подписания протокола либо его отсутствия при проведении досмотра в протоколе делается соответствующая запись. Копия протокола вручается владельцу транспортного средства.

Транспортное средство соответствующего вида (судно, автомототранспортное средство, трактор, самоходная машина и т.п.) может быть задержано до устранения причин задержания при следующих нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления им:

1) управление судном (в том числе маломерным) судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения, а равно передача управления судном лицу, находящемуся в состоянии опьянения; уклонение судоводителя или иного лица, управляющего судном, от прохождения в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения;

2) управление транспортным средством водителем, не имеющим при себе документов на право управления им, страхового полиса обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств регистрационных документов на транспортное средство, а равно документов, подтверждающих право владения, пользования или распоряжения управляемым им транспортным средством в отсутствие его владельца;

3) управление транспортным средством с заведомо неисправной тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

4) управление транспортным средством водителем, не имеющим права управления транспортным средством (за исключением учебной езды); управление транспортным средством водителем, лишенным права управления транспортным средством;

5) управление автомототранспортным средством, трактором и т.п. водителем, находящимся в состоянии опьянения;

6) нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств на проезжей части, повлекшее создание препятствий для движения других транспортных средств, а равно остановка или стоянка транспортного средства в тоннеле;

7) невыполнение законного требования сотрудника милиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения[[13]](#footnote-13).

Запрещение эксплуатации транспортного средства возможно при следующих нарушениях правил эксплуатации транспортного средства и управления транспортным средством:

1) нарушение обеспечивающих безопасность жизни и здоровья людей, сохранность имущества, охрану окружающей природной среды правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин, прицепов к ним, оборудования, надзор за техническим состоянием которых осуществляют органы, осуществляющие государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

2) управление транспортным средством, не прошедшим государственный технический осмотр;

3) установка на передней части транспортного средства световых приборов с огнями красного цвета или световозвращающих приспособлений красного цвета, а равно световых приборов, цвет и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения;

4) установка на транспортном средстве без соответствующего разрешения устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов (за исключением охранной сигнализации);

5) незаконное нанесение на наружные поверхности транспортного средства специальных цветографических схем автомобилей оперативных служб;

6) управление транспортным средством с заведомо неисправными тормозной системой (за исключением стояночного тормоза), рулевым управлением или сцепным устройством (в составе поезда);

7) управление транспортным средством, на передней части которого установлены световые приборы с огнями красного цвета или световозвращающие приспособления красного цвета, а равно световые приборы, цвет и режим работы которых не соответствуют требованиям Основных положений по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанностей должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения;

8) управление транспортным средством, на котором без соответствующего разрешения установлены устройства для подачи специальных световых или звуковых сигналов (за исключением охранной сигнализации);

9) использование при движении транспортного средства устройств для подачи специальных световых или звуковых сигналов (за исключением охранной сигнализации), установленных без соответствующего разрешения;

10) управление транспортным средством, на наружные поверхности которого незаконно нанесены специальные цветографические схемы автомобилей оперативных служб.

Задержание транспортного средства соответствующего вида, запрещение его эксплуатации осуществляют должностные лица, уполномоченные составлять протоколы о соответствующих правонарушениях (ст. 28.3).

О применении указанной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении. Протокол о задержании транспортного средства, создавшего препятствие для движения других транспортных средств, в отсутствие водителя составляется в присутствии двух понятых[[14]](#footnote-14).

Задержание транспортного средства соответствующего вида, помещение его на стоянку, хранение, а также запрещение эксплуатации транспортного средства осуществляются в порядке, установленном соответствующими Правилами, утвержденными постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2003 г. № 759.

Процессуальный порядок применения таких мер как задержание транспортного средства и запрет его эксплуатации, перешедших в КоАП РФ из ранее действующего КоАП РСФСР, вызывал неоднозначные оценки специалистов как во время действия КоАП РСФСР, так и в современный период. Реализация данной меры обеспечения осуществляется в соответствии с Правилами задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации. Данный акт предоставляет возможность государственным органам организовать задержание транспортных средств и их последующее хранение на специализированных стоянках в рамках субъектов Российской Федерации. Положения указанного акта «открывают двери» последующим нарушениям со стороны органов, реализующих задержание транспортных средств и их хранение. Прежде всего, негативное отношение вызывает неопределенность в вопросе субъекта осуществления транспортировки и хранения транспортного средства. В п. 2 указано «лицо, осуществляющее транспортировку задержанного транспортного средства», в п. 10 – «лица, ответственные за хранение транспортных средств на специализированной стоянке». Положение п. 6 (абз. 3) об установлении платы за транспортировку и хранение транспортного средства предоставляет право определить размер платы органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Также следует отметить, что КоАП РФ в части регулирования данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении входит в противоречие с положением ст. 12.19 (примечание), устанавливающим запрет на применение таких мер обеспечения как эвакуация и удержание транспортного средства на специализированной стоянке в случае нарушения правил стоянки или остановки. Данное противоречие подлежит устранению.

4. Изъятие вещей и документов

Изъятие вещей и документов, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства (далее - изъятие вещей и документов), представляет собой принудительную меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, направленную на сбор вещественных доказательств по данным делам, а также на недопущение продолжения использования орудий совершения или предметов административного правонарушения в противоправных целях[[15]](#footnote-15).

Полномочиями по изъятию вещей и документов обладают все должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях (ст. 28.3).

Следует учитывать обязательность присутствия понятых при изъятии вещей и документов.

Учитывая, что статьей устанавливается порядок изъятия вещей и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении, при применении ее ч. 4-9 ст. 27.8 Кодекса необходимо учитывать положения главы 26 Кодекса. При этом особенно важна наиболее полная фиксация вещественных доказательств в протоколе об изъятии вещей и документов.

Следует различать изъятие вещей как меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении и конфискацию как вид административного наказания. Изъятие является мерой обеспечивающей (процессуальной), конфискация - видом административного наказания, имеющим самостоятельное значение (см. ч. 3 ст. 3.7). Одновременно необходимо учитывать, что этой же нормой, а также положениями ст. 27.11 и ч. 3 ст. 29.10 вводится понятие «изъятых из оборота» орудий совершения или предметов административного правонарушения, которое в данном случае означает «запрещенные к обороту». Статья 25 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» устанавливает условия, при которых подлежат изъятию из незаконного оборота этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция. Содержание названного понятия не совпадает с содержанием понятия «изъятых» орудий совершения или предметов административного правонарушения по смыслу ст. 27.10.

При решении вопроса о реализации изъятых вещей и документов необходимо применять нормы Положения о сдаче для реализации или уничтожения изъятых вещей, являющихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, подвергающихся быстрой порче, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2003 г. № 694.

Этиловый спирт, алкогольная и спиртосодержащая продукция, не отвечающие обязательным требованиям стандартов, санитарных правил и гигиенических нормативов, подлежат направлению на переработку или уничтожению с оставлением соответствующих образцов до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении. Должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, такая мера применяется до вынесения постановления по делу об административном правонарушении (ст. 29.10) в порядке, установленном Правительством РФ.

Законодательством предусмотрена оценка стоимости изъятых вещей и других ценностей. Данная норма направлена на обеспечение прав физических и юридических лиц на возмещение ущерба, причиненного неправомерными действиями должностных лиц по изъятию вещей, явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения.

Порядок оценки изъятых вещей, подвергающихся быстрой порче и в связи с этим направляемых на реализацию или уничтожение, а также изъятых из оборота в соответствии с законодательством РФ этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, подлежащих направлению на переработку или уничтожению, отчасти определен соответствующими нормативными правовыми актами Правительства РФ, принимаемыми во исполнение Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В кодексе не указаны конкретные должностные лица, которые вправе оценивать стоимость изъятых вещей, из чего следует, что такая оценка производится должностными лицами, изъявшими вещи, явившиеся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, самостоятельно либо с привлечением эксперта. При осуществлении своей деятельности последний руководствуется Федеральным законом от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Изъятие вещей и документов как мера обеспечения производства вызывает массу вопросов. Прежде всего, это противоречие конституционному положению о невозможности лишения своего имущества иначе как по решению суда (п. 3. ст. 35). В тех случаях, когда применение данной меры обеспечения не всегда основано на решении суда, КоАП РФ вступает в противоречие с конституционными положениями. Особенно ярко это демонстрирует момент реализации, переработки или уничтожения изъятых предметов. Изъятые вещи, которые подвергаются быстрой порче, сдаются в соответствующие органы для реализации в порядке, предусмотренном Правительством РФ. Видимо, подразумевается, что решение о такой передаче принимает лицо, уполномоченное на рассмотрение дела об административном правонарушении[[16]](#footnote-16). Очевидно, что «изъятие» означает лишение гражданина его имущества, а такое решение должен принимать судья, поскольку никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда (п. 3 ст. 35 Конституции РФ).

Более того, в некоторых случаях вызывает сомнение необходимость применения такой меры обеспечения как изъятие вещей и предметов. Так, по нашему мнению, изымая водительское удостоверение у водителя инспектор не достигает цели применения меры обеспечения, поскольку в отсутствие водительского удостоверения гражданин может осуществлять управление транспортным средством на основании выданного временного разрешения (выдача временного разрешения регулируется п. 3 ст. 27.10 КоАП РФ, а также изданными на ее основе Методическими рекомендациями МВД РФ). Таким образом, водитель продолжает управлять транспортным средством до момента вынесения соответствующего постановления о лишении его права управления транспортным средством. По этой причине представляется назревшей необходимость урегулировать порядок изъятия водительского удостоверения без права временного управления транспортным средством в КоАП РФ с целью предотвращения продолжения противоправных действий.

Заключение

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеет важное процессуальное значение.

Применение такого вида процессуальных норм КоАП РФ составляет самостоятельную группу процессуальных отношений в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Эти отношения также являются реализацией властных полномочий уполномоченных лиц, т.е. следствием принудительной силы государства. В таких отношениях допустимо ограничение прав граждан и юридических лиц и поэтому их законодательной регламентации должно быть уделено особое внимание[[17]](#footnote-17). Однако, меры пресечения КоАП РФ небезосновательно подвергаются серьезной критике со стороны представителей науки и практики. Причиной критического отношения служат отсутствие четких формулировок каждой отдельной меры обеспечения, отсутствие оснований для их применения, противоречия в текстах формулировок. Такие недоработки КоАП РФ влекут за собой ошибки в правоприменительной практике и, как следствие, практическое применение мер обеспечения производства происходит с серьезными процессуальными нарушениями.

Основные проблемы реализации процессуальных норм КоАП РФ, регламентирующих порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, можно классифицировать по следующим группам: 1) применение меры обеспечения с нарушением процессуальных норм КоАП РФ, определяющих порядок применения отдельной меры обеспечения, в том числе применение меры обеспечения лицом, не уполномоченным на применение отдельной меры обеспечения; 2) применение меры обеспечения с превышением должностных полномочий; 3) применение меры обеспечения, не установленной КоАП РФ. Также к существенным недостаткам регулирования порядка применения мер обеспечения производства следует отнести отсутствие четко определенных оснований применения каждой отдельной меры обеспечения, порядка обжалования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, что в свою очередь ограничивает права и законные интересы граждан и юридических лиц.

Отсутствие прямого указания в гл. 27 Кодекса, регулирующей порядок применения мер обеспечения, на возможность обжалования применения отдельной меры обоснованно послужило причиной критических замечаний в адрес КоАП РФ со стороны виднейших специалистов. Очевидно, что отсутствие права обжалования отдельной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении является ограничением процессуальных прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении. По этой причине представляется назревшей необходимость внесения изменений в КоАП РФ с целью устранения указанного пробела. Более того, порядку обжалования мер обеспечения следует отвести особое место в системе процессуальных норм КоАП РФ в рамках гл. 27.

# Список использованных источников и литературы

1.Источники

1.Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета от 25.12.1993 года.

2.Кодекс РФ об административных правонарушениях // Российская газета. №256. 31.12.2001.

3.Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 07.07.2003 г.) // ВВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

2.Литература

1.Абушенко Д.Б. Обеспечительные меры в административном судопроизводстве: практика арбитражных судов. – «Волтерс Клувер», 2006 г.

2.Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2004. – 728 с.

3.Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ЗЕРЦАЛО, 2004.

4.Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник для вузов. – М.: Издательство БЕК, 2003. – 368 с.

5.Борисов А.Н. Административные правонарушения. - Система ГАРАНТ, 2005 г.

6.Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В.В. Черникова и Ю.П. Соловья. – М.: Юрайт-Издат, 2008. – 768 с.

7.Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Под ред. Ю.М. Козлова – «Юристъ», 2008 г.

8.Мельникова В.И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. № 2. март-апрель 2005 г.

9.Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие / Под ред. проф. Г.А. Туманова. – М.: Юристъ, 2008. – 448 с.

10.Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 3-7.

11.Россинский Б.В. Административное право: Учебное пособие в схемах. – М.: Новый Юрист, 2009. – 176 с.

12.Титова Г. Вопросы, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // «Финансовая газета. Региональный выпуск». № 22, июнь 2005 г.

1. Мельникова В. И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. № 2. март-апрель 2005 г. С. 13. [↑](#footnote-ref-1)
2. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / Под ред. В. В. Черникова и Ю. П. Соловья. – М.: Юрайт-Издат, 2008. С. 271. [↑](#footnote-ref-2)
3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6. С. 5. [↑](#footnote-ref-3)
4. Конституция РФ (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 года) // Российская газета от 25.12.1993 года. [↑](#footnote-ref-4)
5. Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 07.07.2003 г.) // ВВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503. [↑](#footnote-ref-5)
6. Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 07.07.2003 г.) // ВВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503. [↑](#footnote-ref-6)
7. Титова Г. Вопросы, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // «Финансовая газета. Региональный выпуск». № 22, июнь 2005 г. С. 18. [↑](#footnote-ref-7)
8. Закон РФ «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 (в ред. от 07.07.2003 г.) // ВВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503. [↑](#footnote-ref-8)
9. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Под ред. Ю. М. Козлова – «Юристъ», 2008 г. С. 351. [↑](#footnote-ref-9)
10. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Под ред. Ю. М. Козлова – «Юристъ», 2008 г. С. 367. [↑](#footnote-ref-10)
11. Мельникова В. И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. № 2. март-апрель 2005 г. С. 15. [↑](#footnote-ref-11)
12. Борисов А. Н. Административные правонарушения. - Система ГАРАНТ, 2005 г. С. 76. [↑](#footnote-ref-12)
13. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Под ред. Ю. М. Козлова – «Юристъ», 2008 г. С. 389. [↑](#footnote-ref-13)
14. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Под ред. Ю. М. Козлова – «Юристъ», 2008 г. С. 391. [↑](#footnote-ref-14)
15. Борисов А. Н. Административные правонарушения. - Система ГАРАНТ, 2005 г. С. 81. [↑](#footnote-ref-15)
16. Мельникова В. И. Проблемы реализации мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Экономическое правосудие на Дальнем Востоке России. № 2. март-апрель 2005 г. С. 18. [↑](#footnote-ref-16)
17. Титова Г. Вопросы, связанные с применением Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // «Финансовая газета. Региональный выпуск». № 22, июнь 2005 г. С. 17. [↑](#footnote-ref-17)