

Научная статья
УДК 342.924.037(470)

Гульназ Юрисовна Каримова
Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, kg579@yandex.ru

**ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Аннотация. В статье рассматриваются отдельные меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Проанализировано содержание отдельных норм главы 27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, регламентирующих особенности и правила применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Отмечена эффективность сложившейся системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в структуре административного законодательства. Перечислены субъекты применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, отличающиеся своим многообразием. Рассмотрены меры обеспечения, применяемые сотрудниками органов внутренних дел. Автор статьи отметил, что в деятельности органов внутренних дел важное место отводится мерам обеспечения, которые в основном применяются в деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Проанализированы мнения отечественных и зарубежных исследователей, касающиеся рассматриваемой проблематики, и сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Ключевые слова: меры обеспечения, производство по делу, административное правонарушение, органы внутренних дел, безопасность дорожного движения, правонарушение

Для цитирования: Каримова Г. Ю. Особенности применения отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2023. № 1 (13). С. 26–33.

Original article

Gulnaz Yu. Karimova
Ufa Law Institute Ministry of Internal Affairs of Russia, Ufa, Russia, kg579@yandex.ru

**FEATURES OF THE APPLICATION
OF CERTAIN MEASURES TO ENSURE THE PROCEEDINGS
IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES**

Abstract. The article discusses individual measures to ensure the proceedings in cases of administrative offences. It analyzes the content of certain norms of Chapter 27 of the Code of Administrative Offences of the Russian Federation regulating the features and rules of application of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offences. The effectiveness of the existing system of measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses in the structure of administrative legislation is noted. The subjects of the application of certain measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses, which are distinguished by their diversity, are listed. The measures for securing proceedings applied by the employees of the internal affairs bodies are considered. The author points out that the measures for securing proceedings play an important part in the activities of the internal affairs bodies, namely in the work of the State Traffic Safety Inspectorate. The opinions of domestic and foreign researchers concerning the issues under consideration are analyzed, and proposals for improving the current legislation are formulated.

Keywords: security measures, case proceedings, administrative offense, internal affairs bodies, traffic safety, offense

© Каримова Г. Ю., 2023

For citation: Karimova G. Yu. Features of the application of certain measures to ensure the proceedings in cases of administrative offenses // Society, law, statehood: retrospective and perspective. 2023. No. 1 (13). P. 26–33.

В науке административного права большое внимание уделяется методам, применяемым компетентными органами и должностными лицами к гражданам и организациям в случае нарушения ими административного законодательства. Так, в теории и на практике известны два основных метода воздействия на участников административно-правовых отношений или, по-другому два основных метода государственного управления: убеждение и принуждение. Когда речь идет об убеждении, в большей степени принято говорить о предупреждении или профилактике административных правонарушений. А метод принуждения применяется уже как способ воздействия на правонарушителя с целью пресечения его противоправного деяния, сбора доказательств по делу и т. п. Традиционно все же применяются именно меры административного принуждения в сравнении с мерами профилактики, поскольку это происходит уже по факту совершения административного правонарушения.

В науке административного права меры государственного административного принуждения подразделяют на четыре взаимосвязанных элемента, среди которых можно выделить: меры предупреждения, меры пресечения, меры обеспечения и меры ответственности [1, с. 45].

Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, являясь реализацией метода принуждения, представляют собой один из действенных механизмов регулирования административно-правовых отношений. Известно, что реализация любых мер государственного принуждения должна обосновываться и осуществляться на основании требований ст. 55 Конституции Российской Федерации и федеральных законов [2].

Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях может преследовать несколько

целей. Так, в процессе применения этих мер со стороны субъекта осуществляется противоправное воздействие, что требует от соответствующего государственного органа применения к нему соответствующей меры принуждения с целью регулирования общественных отношений. Также с помощью данных мер обеспечивается сбор доказательств по делу об административном правонарушении.

Меры обеспечения могут применяться различными государственными органами, в том числе органами внутренних дел, а среди видов указанных мер могут быть разнообразные процедуры. Следует остановиться на значении отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В структуре административного законодательства сложилась эффективная система мер обеспечения, которые связаны с ограничением имущественных прав граждан. Заметим, что многие меры обеспечения, которые закреплены в главе 27 Кодекса по Административным правонарушениям Российской Федерации (далее – КоАП РФ) [3] и направлены на ограничение имущественных прав, реализуются органами внутренних дел при решении различных задач. Вместе с тем анализ законодательства и правоприменительной практики показал, что существуют меры обеспечения, которые требуют доработки путем выработки эффективного процессуального порядка применения в конкретных ситуациях. Безусловно, в целом существующая система мер обеспечения помогает многократно повысить эффективность производства по делам об административных правонарушениях.

Мера обеспечения, предусмотренная ст. 27.14 КоАП РФ «Арест товаров, транспортных средств и иных вещей» [3] активно применяется в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания. Арест товаров,

транспортных средств и иных вещей может быть направлен на орудия или предметы совершения административного правонарушения. Анализ законодательства показывает, что рассматриваемая мера применяется в случае, если указанные товары, транспортные средства и иные вещи изъять невозможно и (или) их сохранность может быть обеспечена без изъятия.

Важной гарантией реализации рассматриваемой меры обеспечения представляется то, что в случае отчуждения арестованного имущества или его сокрытия, лицо подлежит уголовной ответственности по ст. 312 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Незаконные действия в отношении имущества, подвергнутого описи или аресту либо подлежащего конфискации» [4].

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей может иметь место в процессе возбуждения дел об административных правонарушениях, за которые предусматриваются высокие штрафы и есть основания полагать, что лицо, совершившее административное правонарушение, будет уклоняться от исполнения соответствующего административного штрафа. Это может касаться правонарушений, где не предусматривается конфискация орудий совершения административного правонарушения.

Указанная практика существует в зарубежных странах. Как отмечает А. Н. Богданович, в Республике Беларусь активно применяется мера обеспечения в виде ареста имущества. По мнению автора, в Республике Беларусь данная мера используется, в том числе в процессе реализации законодательства о безопасности дорожного движения. Арест имущества применяется с целью обеспечения оплаты соответствующего административного штрафа. Кроме того, активно применяется и по правонарушениям, за которые предусматриваются незначительные штрафы. Следует отметить, что после введения указанной меры количество неоплаченных штрафов значительно снизилось [5, с. 143].

Вместе с тем в Российской Федерации существуют иные способы обеспечения

оплаты административных штрафов, которые активно применяются Федеральной службой судебных приставов. Данный орган исполнительной власти активно налагает арест на имущество, в том числе на транспортные средства граждан, у которых имеются непогашенные административные штрафы за совершенные административные правонарушения.

Второй смежной мерой является мера обеспечения, предусмотренная положениями ст. 27.20 КоАП РФ «Арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, за совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем» [3]. Она связана с осуществлением ареста имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица. Следует заметить, что такая мера обеспечения является относительно новой и была введена в систему мер обеспечения в 2018 году.

Арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания за незаконное вознаграждение от имени юридического лица, за совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем, может применяться только в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного ст. 15.27.3 «Совершение в интересах юридического лица сделок или финансовых операций с имуществом, полученным преступным путем» или ст. 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» [3].

В структуре нормы 19.28 КоАП РФ «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» [3] закрепляется, что арест имущества заключается в запрете юридическому лицу, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, распоряжаться арестован-

ным имуществом, а при необходимости – в установлении ограничений, связанных с владением и пользованием таким имуществом. Важным представляется то, что данная мера может быть наложена только судом и иметь место и при совершении иных административных правонарушений, где субъектами являются юридические лица.

Безусловно, система мер обеспечения предусматривает и иные меры, которые ограничивают имущественные права различных субъектов. К примеру, это касается меры обеспечения, которая предусмотрена положениями ст. 27.14.1 КоАП РФ «Арест судна, доставленного в порт Российской Федерации» [3] и заключается в аресте судна, доставленного в порт Российской Федерации.

В системе мер обеспечения, которые ограничивают имущественные права граждан, также существуют меры, которые применяются в меньшей степени в сравнении с уже рассмотренными мерами в виде изъятия имущества, задержания транспортных средств и т. д. Среди таких мер целесообразно выделить арест товаров, транспортных средств, а также арест имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания. Необходимо указать, что арест товаров, транспортных средств и иных вещей, предусмотренный положениями ст. 27.14 КоАП РФ «Арест товаров, транспортных средств и иных вещей» [3] применяется только в случаях, если указанное имущество невозможно изъять либо его сохранность может быть обеспечена без такого изъятия. В структуре общественных отношений существуют сходные механизмы, которые реализованы более эффективно, к примеру, арест имущества в процессе исполнительного производства. Вторая мера в виде ареста имущества в целях обеспечения исполнения постановления о назначении административного наказания вообще может быть реализована только в случае совершения административного правонарушения, предусмотренного положениями ст. 15.27.3 и ст. 19.28 КоАП РФ [3].

Таким образом, применительно к рассмотренным мерам, связанным с арестом

имущества, следует оговорить, что необходима выработка более эффективного механизма их применения.

В числе субъектов, применяющих меры обеспечения производства по делам об административном правонарушении, следует выделить органы внутренних дел. Органы внутренних дел осуществляют возбуждение дел об административных правонарушениях, их рассмотрение, принятие соответствующих решений, а также назначение отдельных видов административных наказаний. Более того, органы внутренних дел осуществляют также полномочия, связанные с исполнением некоторых, уже назначенных административных наказаний.

В деятельности органов внутренних дел важное место отводится мерам обеспечения, которые в основном применяются в деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения (далее – ГИБДД). Так, реализация меры в виде отстранения от управления транспортным средством, а также его задержание производятся в процессе административно-юрисдикционной деятельности ГИБДД МВД России. Следует отметить, что перечисленные выше меры напрямую ограничивают имущественные права, что выражается в невозможности гражданина пользоваться принадлежащим ему на праве собственности или владения транспортным средством.

Должностные лица ГИБДД принимают участие во всех стадиях производства, в том числе стадии возбуждения дела об административном правонарушении, на которой в большинстве случаев применяются соответствующие обеспечительные меры.

В КоАП РФ закрепляется, что правом применения такой меры обеспечения, как отстранение от управления транспортным средством, обладают только должностные лица, которые осуществляют контрольно-надзорную деятельность в области безопасности дорожного движения. Применительно к деятельности органов внутренних дел – это сотрудники ГИБДД. Кроме того, законодатель обязывает составлять соответствующий протокол.

В научной литературе имеются публикации, в которых поднимаются вопросы, касающиеся отстранения от управления транспортным средством. В исследованиях поднимается вопрос о целесообразности составления протокола об отстранении от управления транспортным средством. П. В. Молчанов отмечает, что составление этого документа создает лишнюю бумажную волокиту, а также дублирует иные процессуальные документы, среди которых протокол задержания транспортного средства, протокол освидетельствования на состояние опьянения [6, с. 252]. Можно задуматься о необходимости обобщения процессуального оформления рассматриваемых общественных отношений.

С целью обоснования данного предложения необходимо проанализировать весь алгоритм составления указанных процессуальных документов на примере совершенного административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 12.8 КоАП РФ «Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения» [3], которая предусматривает административную ответственность за управление транспортным средством в состоянии опьянения. В соответствии с законодательством в тех случаях, когда у должностного лица полиции существуют достаточные основания полагать, что водитель находится в состоянии опьянения, первый обязан отстранить его от управления соответствующим транспортным средством. Отстранение реализуется путем создания условий невозможности управления транспортным средством, после чего составляется протокол об отстранении от управления транспортным средством. Таким образом, в случае согласия водителя пройти данное освидетельствование, должностное лицо обязано составить соответствующий акт вне зависимости от его результатов.

Не менее распространенными мерами обеспечения в процессе производства по

делам об административных правонарушениях, которые ограничивают имущественные права граждан и иных субъектов, являются досмотр, осмотр и изъятие вещей и документов, а также транспортных средств. В положениях КоАП РФ также отмечается, что досмотр вещей, находящихся при физическом лице, должен осуществляться при соблюдении определенных требований. При проведении досмотра вещей должны привлекаться два понятых, либо вестись видеофиксация. Обязательным требованием является составление соответствующего протокола досмотра вещей. Важной составляющей названной меры обеспечения производства представляется то, что она может повлечь за собой иные меры обеспечения.

В административной литературе интенсивно исследуются вопросы, которые касаются рассматриваемой меры обеспечения в виде досмотра вещей гражданина. А. П. Ноарова обращает внимание на то, что досмотр вещей должен осуществляться без нарушения их конструктивной целостности. Так обеспечивается гарантия имущественных прав гражданина при производстве данной меры обеспечения [7, с. 351].

Необходимо отграничивать обозначенную выше меру обеспечения от имеющих место в деятельности органов внутренних дел и иных государственных органов мер предупреждения. Речь следует вести о досмотре вещей как о предупредительной мере. Указанная предупредительная мера имеет место в необходимых случаях, к примеру, при осуществлении досмотра при проходе в определенные общественные места. В данном случае основным отличием применения указанных мер будет противоправность деяния. Та мера, которая предусматривается ст. 27.7 КоАП РФ «Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице», может иметь место только в структуре производства по делу об административном правонарушении [3].

В литературе существуют мнения о необходимости разграничения личного досмотра и досмотра вещей, которые объединены одной административной нормой.

А. В. Тархова отмечает, что такое разделение необходимо, так как указанные меры имеют разную правовую природу [8, с. 426]. Безусловно, названные меры имеют разную правовую природу, однако имеют схожесть и часто проводятся параллельно. По нашему мнению, выделение в отдельную норму досмотра вещей может повлечь некоторые нюансы, а также потребует внесения в законодательные акты многочисленных изменений, что может отразиться на правоприменении.

Законодатель выделил в отдельную норму досмотр транспортных средств, нормы о котором разместил в ст. 27.9 КоАП РФ «Досмотр транспортного средства» [3]. Следует заметить, что в соответствии с этой нормой обозначенная выше мера осуществляется в отношении транспортных средств и по юридической природе ничем не отличается от досмотра вещей, находящихся при физическом лице. Досмотр транспортного средства должен проводиться в строгом соответствии с законодательством и не нарушать конструктивную целостность транспортного средства. Отметим, что эта мера, так же как и досмотр вещей, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Законодатель оговаривает необходимость присутствия лица, у которого существует право владения досматриваемым транспортным средством, а также наличие двух понятых либо осуществление видеofиксации. Кроме того, в процессе осуществления досмотра транспортного средства должен быть составлен протокол о производстве указанной меры обеспечения. Несмотря на полную схожесть мер обеспечения, предусмотренных нормами ст. 27.7 и ст. 27.9 КоАП РФ [3], в процессе производства досмотра транспортного средства возникает больше правоприменительных проблем.

А. В. Иккерт отмечает, что в процессе досмотра возникают проблемы, которые связаны с неверной трактовкой отдельных положений административного законодательства. Автор считает, что существует необходимость разграничения досмотра и

осмотра транспортного средства, что до сих пор не сделано законодателем [9, с. 354]. К примеру, сверка номеров агрегатов транспортного средства не может считаться досмотром, в связи с чем не должна требовать соответствующего процессуального оформления. По нашему мнению, в процессе правоприменения сотрудникам органов внутренних дел следует иметь в виду, что досмотр транспортного средства как мера обеспечения может иметь место только в случае совершения соответствующего административного правонарушения. В случае отсутствия в действиях того или иного гражданина признаков правонарушения действия по производству досмотра транспортного средства могут признать неправомерными.

Следует согласиться, что детальное законодательное закрепление осмотра позволит повысить эффективность деятельности сотрудников органов внутренних дел. Кроме того, это обеспечит возможность применения меры обеспечения на законных основаниях и не подменять понятия «досмотр» и «осмотр». Указанные правовые нормы следовало бы разместить в положениях Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции» [10]. Следует отметить, что на сегодняшний день примерные разъяснения правоприменения осмотра и досмотра транспортного средства осуществлены лишь в положениях ведомственного приказа МВД России [11].

Таким образом, следует указать, что досмотр транспортного средства может иметь место не только в процессе производства по делу об административном правонарушении как мера обеспечения, но и в процессе иных отношений, что регламентируется нормами иных федеральных законов, к примеру, ФЗ «О полиции». В связи с этим для исключения двусмысленности применения той или иной меры целесообразно более тщательно проработать их законодательное регулирование. Предполагается, что таким образом будет обеспечено четкое и законное применение досмотра транспортных средств в тех случаях, когда это необходимо.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Фролов С. В., Васильев В. В. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник. М., 2021. 304 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 26.01.2023).
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 17 февраля 2023 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 марта 2023 г.) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.01.2023).
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Справ.-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.01.2023).
5. Богданович А. Н. Как обжаловать арест транспортного средства как меру обеспечения административного процесса? // Юридические науки, правовое государство и современное законодательство. Сборник статей IX Международной научно-практической конференции : в 2 ч. 2019. 212 с.
6. Молчанов П. В. Отстранение от управления транспортным средством: сущность, особенности, оптимизация // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам Международной научно-практической конференции. 2020. С. 251–255.
7. Ноарова А. П. Личный досмотр и досмотр вещей как меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении // Студенческая наука и XXI век. 2020. Т. 17. № 2–2 (20). С. 351–353.
8. Тархова А. В. К вопросу о сущности и особенностях личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице как мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Академическая публицистика. 2021. № 5. С. 422–432.
9. Иккерт А. В. Досмотр транспортных средств как обеспечительная мера производства по делам об административных правонарушениях // E-Scio. 2021. № 1 (52). С. 353–360.
10. О полиции : федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.
11. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации в области безопасности дорожного движения : приказ МВД России от 23 августа 2017 г. № 664 // Российская газета. № 232. 2017.

REFERENCES

1. Frolov S. V., Vasiliev V. V. Administrative activity of internal affairs bodies : textbook. M., 2021. 304 p. (In Russ.)
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020) // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (date of access: 26.01.2023). (In Russ.)
3. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 no. 195-FZ (as amended on February 17, 2023) (as amended and supplemented, effective from March 1, 2023) // RLS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (date of access: 26.01.2023). (In Russ.)
4. The Criminal Code of the Russian Federation of June 13, 1996 no. 63-FZ (as amended on December 29, 2022) // RLS «ConsultantPlus». URL: <http://www.consultant.ru> (date of access: 26.01.2023). (In Russ.)
5. Bogdanovich A. N. How to appeal the arrest of a vehicle as a measure to ensure the administrative process? // Legal sciences, the rule of law and modern legislation. Collection of articles of the IX International Scientific and Practical Conference : at 2 h. 2019. 212 p. (In Russ.)
6. Molchanov P. V. Suspension from driving a vehicle: essence, features, optimization // Actual problems of administrative and administrative procedural law: collection of articles based on the materials of the international scientific and practical conference. 2020. P. 251–255. (In Russ.)
7. Noarova A. P. Personal inspection and inspection of things as measures to ensure the proceedings in the case of an administrative offense // Student Science and XXI century. 2020. Vol. 17. No. 2-2 (20). P. 351–353. (In Russ.)

8. Tarkhova A. V. On the issue of the essence and features of personal inspection and inspection of things that are with an individual as measures to ensure proceedings in cases of administrative offenses // Academic journalism. 2021. No. 5. P. 422–432. (In Russ.)

9. Ikkert A. V. Vehicle inspection as an interim measure of proceedings in cases of administrative offenses // E-Scio. 2021. No. 1 (52). P. 353–360. (In Russ.)

10. On the Police : federal law of the Russian Federation of February 7, 2011 no. 3-FZ // Collection of legislation of the Russian Federation. 2011. No. 7. Art. 900. (In Russ.)

11. On approval of the Administrative Regulations for the execution by the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of the state function for the implementation of federal state supervision over compliance by road users with the requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of road safety : order of the Ministry of Internal Affairs of Russia dated August 23, 2017 no. 664 // Rossiyskaya Gazeta. No. 232. 2017. (In Russ.)

Информация об авторе:

Каримова Г. Ю. – кандидат юридических наук.

Information about the author:

Karimova G. Yu. – Candidate of Law.

Статья поступила в редакцию: 03.02.2023; одобрена после рецензирования: 13.02.2023; принята к публикации: 23.03.2023.

The article was submitted: 03.02.2023; approved after reviewing: 13.02.2023; accepted for publication: 23.03.2023.