

БРЯНСКИЙ ФИЛИАЛ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ  
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МВД РОССИИ»

**О. Н. ГАПОНОВ**

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ  
ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПОСЯГАЮЩИХ  
НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК**

БРЯНСК 2007

**УДК 342.9**  
**ББК 67.401**  
**Г19**

**Рецензенты:**

*С.Н. Дмитриев* – доктор юридических наук, профессор;

*Б.Р. Зуев* – кандидат юридических наук, доцент.

**Гапонов, О.Н.**

**Г19** Проблемы применения мер обеспечения при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок: монография / О.Н. Гапонов. – Брянск: БФ МосУ МВД России, 2007. – 172 с.

ISBN 978-5-903077-08-3

В монографии исследуются наиболее актуальные вопросы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, в соответствии с действующим Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. На основании анализа современного состояния правоприменительной практики детально рассмотрены возможные направления совершенствования законодательных положений, регламентирующих порядок применения мер обеспечения, с учётом возможностей организации выполнения требований правовых предписаний и тактических особенностей, а также предложена методика оценки эффективности их воздействия при производстве по делам об административных правонарушениях.

Монография предназначена для преподавателей, аспирантов, адъюнктов, курсантов, слушателей и студентов учебных заведений юридического профиля, сотрудников правоохранительных органов, а также всех интересующихся современными проблемами административного и административно-процессуального права.

**УДК 342.9**  
**ББК 67.401**

ISBN 978-5-903077-08-3

© Гапонов О.Н., 2007

© Брянский филиал МосУ МВД России, 2007

## ВВЕДЕНИЕ

Административная деликтность представляет собой серьёзную угрозу правопорядку в России. Административные правонарушения<sup>1</sup> были и остаются наиболее массовыми видами противоправных деяний (по экспертным оценкам – не менее 100 млн. ежегодно)<sup>2</sup>. Значительная часть из них, около 76 млн., выявляется органами внутренних дел, в том числе более 40 млн. насчитывают правонарушения в области дорожного движения и 15 млн. – посягающие на общественный порядок<sup>3</sup>.

Указанный массив правонарушений с 1999 по 2001 гг. оставался достаточно стабильным в количественном отношении, изменяясь ежегодно в среднем на 4–6%<sup>4</sup>. Однако, несмотря на общий рост числа совершаемых деяний такого рода, с введением в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>5</sup> их выявляемость резко снизилась: в 2002 г. – на 19%; в 2003 г. по сравнению с 2002 г. – ещё на 7% – и составила 58 млн.<sup>6</sup>. Так, по данным ГИАЦ МВД России, динамика выявленных сотрудниками органов внутренних дел<sup>7</sup> таких социально опасных правонарушений, посягающих на общественный порядок, как мелкое хулиганство, выглядит следующим образом: в 2000 году – 3,9 млн., в 2001 году – 3,7 млн., в 2002 го-

---

<sup>1</sup> В дальнейшем для краткости «административные правонарушения» именуется «правонарушения».

<sup>2</sup> См., напр.: *Мышляев Н.П.* Предпосылки разработки концепции административной политики в Российской Федерации // *Российский следователь*. – 2003. – № 3. – С. 40; *Шергин А.П.* О концепции административной политики // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя*. – М., 2003. – С. 25.

<sup>3</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // *Сводные отчёты по России*. – М.: ГИАЦ МВД России, 2002.

<sup>4</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // *Сводные отчёты по России*. – М.: ГИАЦ МВД России, 1999–2002.

<sup>5</sup> В дальнейшем для краткости «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» именуется «КоАП».

<sup>6</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // *Сводные отчёты по России*. – М.: ГИАЦ МВД России, 2003–2004.

<sup>7</sup> В дальнейшем для краткости «органы внутренних дел» именуется «ОВД».

ду – 2,4 млн., в 2003 – 2,2 млн., а в 2004 – 2,1 млн., соответственно<sup>1</sup>, то есть по сравнению с 2000 г. наблюдается снижение на 46%<sup>2</sup>, хотя по нашим оценкам, с учётом мнения многих исследователей, указывающих на высокую латентность административно наказуемых деяний<sup>3</sup>, это далеко не соответствует действительности.

Изучение практики деятельности милиции показывает, что в большинстве случаев совершение таких правонарушений, как мелкое хулиганство, появление в общественных местах в состоянии опьянения, вызывает существенный общественный резонанс, обуславливая необходимость оперативной и адекватной реакции со стороны сотрудников ОВД, в том числе в 70% ситуаций в форме применения некоторых из предусмотренных КоАП мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а именно: доставления, административного задержания, личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, досмотра транспортных средств, изъятия вещей и документов, привода. Способы действий сотрудников милиции при реализации указанных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок<sup>4</sup>, специфичны, так как должны учитывать не только негативные характеристики личности правонарушителя, но и обстоятельства противоправных действий, совершаемых в большинстве случаев при значительном скоплении граждан. Для выполнения этих условий необходимо, чтобы осно-

---

<sup>1</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // Сводные отчёты по России. – М.: ГИАЦ МВД России, 2001–2005.

<sup>2</sup> При этом основное снижение (на 43%) произошло до внесения в декабре 2003 г. изменений в ст. 20.1 КоАП, согласно которым из определения мелкого хулиганства были исключены «другие действия, демонстративно нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан».

<sup>3</sup> См., напр.: *Поспелова Л.И.* Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001. – С. 20; *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 5; *Бутков А.В.* Причины административных правонарушений и деятельность органов внутренних дел по предупреждению противоправного поведения // Административное право и административный процесс. – 2005. – № 1. – С. 25.

<sup>4</sup> Далее для краткости «меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок» именуется «меры обеспечения».

вания применения, характер и содержание действий должностных лиц при осуществлении принудительного воздействия в связи с производством по делам об административных правонарушениях были детально регламентированы в законодательстве и однозначно воспринимались исполнителями.

Вместе с тем данные, полученные при проведении анкетирования и интервьюирования сотрудников ОВД, работников прокуратуры, судей, а также контент-анализа материалов дел о совершении правонарушений, жалоб граждан, протестов и представлений прокуроров по фактам нарушения законности при осуществлении административно-принудительного воздействия, свидетельствуют о том, что многие государственные органы столкнулись с серьёзными трудностями при применении нового законодательства, определяющего порядок производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>. Причём в основном эти затруднения связаны не с отсутствием достаточной практики применения определённых положений КоАП, а с правовой и организационно-тактической неопределённостью процесса их реализации.

Ярким проявлением нерешённости этих проблем являются сложности, возникающие при реализации мер обеспечения как одного из видов административного принуждения, существенно затрагивающего личные права, свободы и интересы граждан. Причиной около 30% жалоб граждан, связанных с осуществлением производства, являются нарушения порядка применения доставления и несоблюдения процессуальных сроков административного задержания, 15% жалоб связаны с процедурами осуществления личного досмотра и изъятия вещей. С другой стороны, 78% опрошенных сотрудников милиции, занимавшихся данной деятельностью, выразили в целом неудовлетворенность регламентацией в КоАП процесса реализации мер обеспечения. Несовершенство правовых предписаний, регулирующих порядок применения мер обеспечения, приводит к увеличению количества случаев необоснован-

---

<sup>1</sup> В дальнейшем для краткости «производство по делам об административных правонарушениях» именуется «производство».

ных ограничений прав лиц, в отношении которых ведётся производство, что в совокупности с непрофессиональными и слабо аргументированными действиями сотрудников ОВД отрицательно сказывается на авторитете правоохранительных органов, реализующих данные меры.

При этом совершенствование законодательной регламентации и тактики применения мер обеспечения в административном процессе будет способствовать созданию предпосылок для упорядочения деятельности органов административной юрисдикции, формированию надёжных средств защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства и в конечном счете укреплению законности, повышению эффективности административно-правового воздействия и реальному сокращению совершаемых правонарушений.

Указанные обстоятельства определяют актуальность обобщения опыта функционирования органов внутренних дел в области применения мер обеспечения при производстве по делам об административных правонарушениях, в частности определения роли мер обеспечения в системе противодействия правонарушениям; комплексного исследования пробелов в системе правового регулирования и организационно-тактическом механизме их реализации; оценки эффективности применения данных мер при осуществлении правоохранительной деятельности.

## ГЛАВА I

### Общая характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок

#### § 1. Состояние и основные тенденции практики применения мер обеспечения

Масштабность административной деликтности, разнообразие форм противоправного поведения граждан затронули практически все области общественных отношений, причиняя значительный ущерб законным интересам населения и государства. Круг объектов, подлежащих административно-юрисдикционной защите значителен (права человека и гражданина, экономика, общественная безопасность, институты государственной власти и т. д.). Наиболее распространёнными в структуре административной деликтности являются административно наказуемые нарушения в области дорожного движения (в общем количестве совершаемых правонарушений около 50%), а также общественного порядка (около 19%)<sup>1</sup>. Разнообразие правонарушений, посягающих на различные общественные отношения, предопределило множественность субъектов административной юрисдикции, характерной особенностью которых является специализация органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Только на федеральном уровне юрисдикционные полномочия закреплены за 65 категориями органов<sup>2</sup>. Однако полной информации об объёме, структуре и динамике административной деликтности в стране нет, единая статистическая отчётность о деятельности субъектов административной юрисдикции отсутствует, поэтому управление данной деятельностью лишено исходной информационной базы<sup>3</sup>. Между тем множественность административно-юрисдикционных ор-

---

<sup>1</sup> Подробнее см.: Сведения об административной практике ОВД // Сводные отчёты по России. – М.: ГИАЦ МВД России.

<sup>2</sup> См.: КоАП, гл. 23.

<sup>3</sup> См.: *Шергин А.П.* Административная политика: проблемы формирования и реализации. // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. – М., 2002. – С. 92.

ганов требует координации их обширной правоприменительной практики, так как эффективное противодействие административной деликтности возможно не только с учётом общего «вала» совершаемых правонарушений, но и их структуры, динамики.

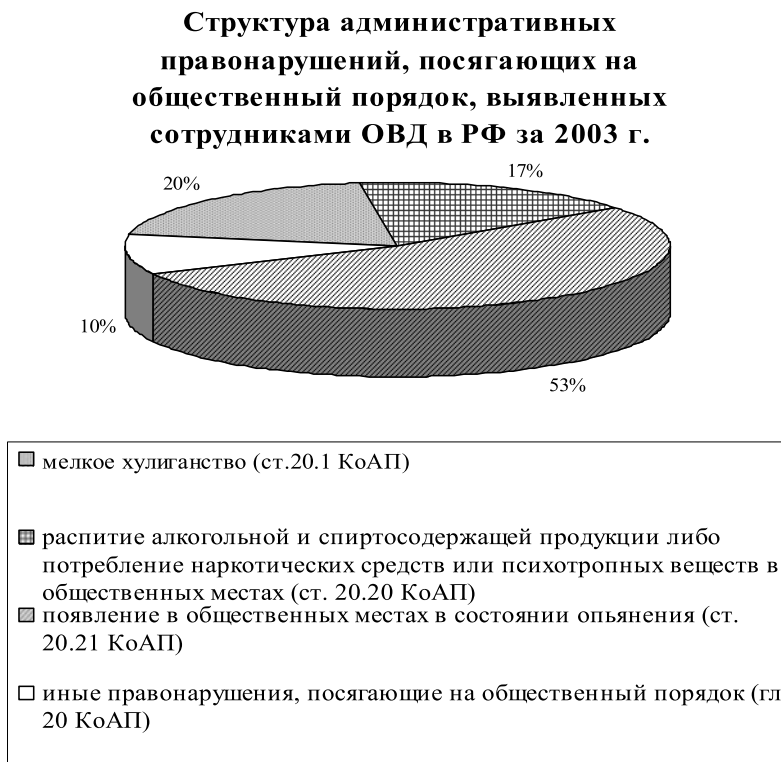
В настоящее время наибольшее число правонарушений выявляется сотрудниками ОВД, так как именно к их компетенции отнесено составление протоколов по самым массовым административно наказуемым нарушениям (в области дорожного движения, а также общественного порядка) при самой большой штатной численности личного состава среди всех юрисдикционных органов. Ведомственная статистика свидетельствует, что, например, в 2003 г. ОВД всего было выявлено 58 млн. деликтов<sup>1</sup>, что составляет примерно 70% административной практики всех органов, уполномоченных составлять протоколы о правонарушениях. По данным ГИАЦ МВД России, зарегистрировано 11 млн. правонарушений, посягающих на общественный порядок<sup>2</sup> (гл. 20 КоАП), в том числе: 2,2 млн. – мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП); 1,9 млн. – распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП); 5,8 млн. – появление в общественных местах в со-

---

<sup>1</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // Сводные отчёты по России. – М.: ГИАЦ МВД России, 2004.

<sup>2</sup> В 50–90-х гг. XX в. категория общественного порядка исследуется в работах видных советских и российских учёных-административистов: В.В. Борисова, М.И. Еропкина, Ф.Е. Колонтаевского, А.В. Серёгина, Л.Л. Попова. Благодаря их усилиям контуры этой категории становятся более чёткими, обозначаются составляющие элементы. В настоящее время в административно-правовой литературе под общественным порядком (в узком смысле) понимается система волевых общественных отношений, складывающихся и развивающихся главным образом в общественных местах на основе соблюдения норм права и иных социальных норм, направленных на обеспечение личной безопасности граждан, общественной безопасности, на создание благоприятных условий для нормального функционирования предприятий, учреждений, организаций и общественных объединений, для труда и отдыха граждан, уважения их чести, достоинства, общественной нравственности. Именно в таком понимании общественный порядок, как объект противоправных посягательств, входит в предмет данного исследования.

стоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП)<sup>1</sup>, то есть таких нарушений, которые по степени своей социальной опасности граничат с преступлениями<sup>2</sup> (см. рис. 1).



*Рис. 1*

О существенной общественной опасности данных правонарушений свидетельствует и то обстоятельство, что согласно КоАП за некоторые из них нарушитель может быть подвергнут административному наказанию в виде ареста<sup>3</sup>, принятие решения о применении которого относится к компетенции судей. Так, имеющиеся данные<sup>4</sup> показывают, что от общего числа рассмотренных судьями в Российской Федерации за 2004 г. административных материалов основную часть – 47% - составили дела, возбужденные за

<sup>1</sup> См.: Сведения об административной практике ОВД // Сводные отчёты по России. – М.: ГИАЦ МВД России, 2004.

<sup>2</sup> См.: Студеникина М.С. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в аспекте защиты прав граждан // Административно-правовой статус гражданина. – М., 2004. – С. 160.

<sup>3</sup> В частности за совершение мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП) и появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП).

<sup>4</sup> См.: Работа судов Российской Федерации в 2004 году // Российская юстиция. – 2005. – № 8. – С. 76.

совершение мелкого хулиганства (ст. 20.1 КоАП) и появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21 КоАП). По результатам рассмотрения этих дел административный арест был применён к 809 тыс. правонарушителей, что составляет 30% от общего числа привлечённых судьями к административной ответственности<sup>1</sup>. При этом с 2001 г. имеет место тенденция стабильного роста количества виновных лиц, подвергнутых административному аресту в Российской Федерации, что свидетельствует о негативных характеристиках личности правонарушителей. Отметим, что в 2001 году было арестовано в административном порядке 693 тыс. граждан<sup>2</sup>, в 2002 – 728 тыс.<sup>3</sup>, в 2003 – 783 тыс.<sup>4</sup> и в 2004 – 809 тыс.<sup>5</sup>, соответственно, то есть наблюдается увеличение на 17%. В целом за период 2001–2004 г. в Российской Федерации доля административного ареста в структуре применяемых судьями наказаний составила 34%.

Изучение материалов дел об административных правонарушениях в сфере общественного порядка свидетельствует, что необходимость назначения ареста на всё возрастающее число нарушителей определяется продолжением ими противоправного поведения, несмотря на требования должностных лиц прекратить его, проявлением неуважения к суду, а также повторным совершением однородного правонарушения в течение года (3 и более раз)<sup>6</sup>. Указанные обстоятельства не только отягчают в соответствии со ст. 4.3 КоАП административную ответственность, но и объективно отражают процессы постепенного формирования общественно опасной личности, поведение

---

<sup>1</sup> См.: Там же.

<sup>2</sup> См.: Работа судов Российской Федерации в 2001 году // Российская юстиция. – 2002. – № 8. – С. 70.

<sup>3</sup> См.: Работа судов Российской Федерации в 2002 году // Российская юстиция. – 2003. – № 8. – С. 76.

<sup>4</sup> См.: Работа судов Российской Федерации в 2003 году // Российская юстиция. – 2004. – № 4. – С. 75.

<sup>5</sup> См.: Работа судов Российской Федерации в 2004 году // Российская юстиция. – 2005. – № 8. – С. 76.

<sup>6</sup> Например, неоднократное появление в общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (ст. 20.21 КоАП).

которой осознанно либо ситуационно направлено против основных социальных ценностей. Систематичность и характер антиобщественного поведения формируют готовность конкретного человека к преодолению границы, которая отделяет административный деликт от преступления.

Поэтому недооценка обществом опасности правонарушений, выражающаяся в ориентации усилий на противодействии преступности, ослабляет не только существующий административно-правовой режим как одну из составляющих правопорядка в России, но и негативно сказывается на криминальной обстановке в стране<sup>1</sup>. Как справедливо отметил Л.Л. Попов, «мало-значительные проявления, которые остаются без должного реагирования, нередко предшествуют убийствам, разбойным нападениям, грабежам, нанесению телесных повреждений и другим тяжким преступлениям»<sup>2</sup>. Административная деликтность тесно связана с преступностью. Следует иметь в виду, что действующие КоАП и УК РФ предусматривают около 90 смежных составов правонарушений и преступлений. Для многих преступлений и административных правонарушений характерны общие причины совершения, формы проявления (например, хулиганство), мотивация противоправного поведения, на что обращали внимание учёные-юристы<sup>3</sup>. Кроме того, по мнению А.П. Стуканова, суммарный экономический ущерб только от зарегистрированных административных правонарушений вполне сопоставим с ущербом от многих видов опасных преступлений<sup>4</sup>. Вследствие этого возрастание числа административно наказуемых деяний существенно расшатывает не только

---

<sup>1</sup> Об этом см. подробнее: *Сыдорук И.И.* Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации: дисс. ... докт. юрид. наук. М., – 2002; *Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И.* Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. – М., 2003.

<sup>2</sup> *Попов Л.Л.* О роли мер административного воздействия в предупреждении преступлений // Труды ВНИИ МВД. – 1984. – № 29. – С. 36.

<sup>3</sup> См., например: *Кудрявцев В.Н.* Причины правонарушений. – М., 1976; *Мышляев Н.П.* Административная деликтология: вопросы теории и практики. – М., 2002.

<sup>4</sup> *Стуканов А.П.* Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. – СПб, 2000. – С. 63.

правовые, но и экономические, а также моральные устои общества. Не случайно из всех видов несоблюдения юридических предписаний наиболее опасными для правопорядка признаются правонарушения. Именно они вносят значительную дезорганизацию в систему действующих общественных отношений и обуславливают необходимость «включения» механизма административного принуждения, применения санкций к правонарушителям<sup>1</sup>.

При этом общественная опасность указанной категории деликтов, необходимость не допустить совершения новых противоправных действий нарушителем, собрать необходимые доказательства для привлечения его к ответственности являются основанием для применения принудительного воздействия в форме реализации некоторых мер обеспечения, предусмотренных гл. 27 КоАП, ещё при выявлении таких правонарушений. Следует отметить, что обеспечение неотвратимости административной ответственности посредством применения мер принуждения к правонарушителю при возбуждении дела является, в том числе, во многих случаях одним из действенных средств реализации целей профилактики правонарушений, содержащихся в ст. 3.1 КоАП. Изучение автором материалов 10 216 дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, возбужденных за 2002–2005 год сотрудниками различных подразделений милиции общественной безопасности Брянской, Орловской, Смоленской, Калужской, Курской областей, показало, что в 72% из них присутствовали процессуально закрепленные данные о применении тех или иных мер обеспечения. Анализ содержания этих дел, сопровождающихся применением принудительных мер, даёт основания констатировать, что самыми распространёнными правонарушениями, посягающими на общественный порядок, являются следующие деликты (см. табл. 1).

---

<sup>1</sup> См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – С. 8.

**Основные разновидности правонарушений, посягающих на общественный порядок, при выявлении которых осуществляется реализация мер обеспечения**

№ п/п	Виды правонарушений	Количество правонарушений	В % от общего количества изученных дел
1	Появление в общественных местах в состоянии опьянения	3 473	34
2	Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах <sup>1</sup>	2 758	27
3	Мелкое хулиганство	2 452	24
4	Появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потребление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах	1 226	12
5	Иные правонарушения, посягающие на общественный порядок	307	3

Наиболее часто в данных ситуациях использовались такие меры обеспечения, как доставление (в 52% случаев), административное задержание (в

<sup>1</sup> Следует отметить, что в настоящее время практика реализации сотрудниками ОВД изменений в КоАП (ст. 1 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 156-ФЗ), устанавливающих ответственность за распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, находится в стадии формирования и наработки, однако с учётом имеющихся тенденций (по результатам опроса сотрудников различных подразделений милиции общественной безопасности) указанные новации увеличат долю выявляемых правонарушений, предусмотренных ст. 20.20 и 20.22 КоАП, в общей структуре административно-наказуемых деяний, посягающих на общественный порядок, а также приведут к росту количества случаев применения мер обеспечения в связи с производством по данным разновидностям правонарушений.

23% случаев), личный досмотр и досмотр вещей (в 75% случаев, более чем в половине из них совместно с иными мерами обеспечения). Отвечая на вопрос анкеты: «Какие меры обеспечения Вы применяете при производстве по делам об административных правонарушениях наиболее часто?», 51% опрошенных сотрудников милиции указали на личный досмотр и досмотр вещей, 28% назвали доставление, и 20% – административное задержание. Но этим применение данных мер в производстве не ограничивается. Столь же велика их доля и на стадии рассмотрения дел. Например, в случае если решение по делу невозможно в отсутствие лица, привлекаемого к ответственности, или свидетеля, в соответствии со ст. 27.15 КоАП они могут быть подвергнуты приводу. В 96% случаев применение привода к лицу, в отношении которого ведётся производство, на стадии рассмотрения было обусловлено именно тем, что данное лицо не подвергалось административному задержанию при возбуждении дела (составлении протокола об административном правонарушении). Более того, меры обеспечения применительно к рассматриваемым ситуациям явились своеобразным «мостом», связывающим все стадии производства в единое целое и обеспечивающим в конечном счете исполнение решений по делу об административном правонарушении, то есть действенность административно-юрисдикционного процесса<sup>1</sup>.

Вместе с тем следует отметить, что в процессе применения все они (то есть административное задержание, личный досмотр) достаточно существенно вторгаются в сферу личных прав и свобод граждан. Однако в настоящее время такая широкая практика реализации принудительного воздействия вообще не поддаётся обобщённому анализу и оценке. Исследование материалов ведомственных отчётов<sup>2</sup> как на федеральном, так и на региональных уровнях показывает, что в них содержится только информация о видах и количестве наложенных наказаний в сравнении с аналогичным периодом предшествующего

---

<sup>1</sup> Например, исполнение постановления об административном аресте обеспечивается возможностью административного задержания правонарушителя на срок до 48 часов.

<sup>2</sup> См., напр.: Сведения об административной практике ОВД // Сводные отчёты по России. – М.: ГИАЦ МВД России, 2004.

щего календарного года. Данное обстоятельство создаёт ложное представление о второстепенности подобной деятельности, существенно снижает значение необходимости оценки эффективности её воздействия на граждан, обуславливает многочисленные случаи необоснованного и нецелесообразного применения мер обеспечения сотрудниками территориальных ГО(РО)ВД при производстве. Этому способствует ослабленный контроль за их действиями в указанном направлении как со стороны вышестоящих руководителей, так и со стороны прокуратуры, который сводится, как правило, к эпизодическим проверкам по жалобам граждан.

Среди опрошенных руководителей территориальных подразделений милиции общественной безопасности 47 ГО(РО)ВД 5 субъектов Федерации лишь 4,3% признали значение избирательного, выборочного и целесообразного применения мер обеспечения и предпринимали попытки оценить эффективность их воздействия, осуществляемого сотрудниками вверенных им служб на граждан<sup>1</sup>, что в целом всегда оказывалось безуспешным в силу отсутствия какой-либо системы регистрации, а также достаточно большого объёма административной практики<sup>2</sup>. Остальные же вообще не придавали серьёзного значения данному вопросу по причине незначительности ограничений прав граждан по сравнению, например, с имеющими место при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, а также положительным, по их мнению, профилактическим эффектом любого принудительного воздействия. Представляется, что это происходит не только из-за отсутствия научных исследований по указанному вопросу и соответствующих методик, но и из-за невыгодности осуществления таких оценок для самих руководителей территориальных подразделений, тем более в условиях, когда вышестоящее

---

<sup>1</sup> Например, сопоставить количество задержанных нарушителей с количеством лиц, привлечённых в дальнейшем к административной ответственности.

<sup>2</sup> При этом собранные по их инициативе выборочные данные (например, количество доставленных только в дежурную часть ГО(РО)ВД) о применении мер обеспечения во всех случаях оставались невостребованными.

руководство ориентирует их на достижение только количественных показателей и недопущение их малейшего снижения<sup>1</sup>.

Подобный необоснованно упрощённый подход в условиях многочисленных пробелов правовой регламентации данных мер и отсутствия надлежащего организационно-тактического механизма реализации имеющихся законодательных требований<sup>2</sup> приводит не только к их нецелесообразному применению, но и к многочисленным нарушениям законности при осуществлении административно-юрисдикционных полномочий сотрудниками милиции, что значительно снижает эффективность правоохранительной деятельности и исключает необходимую социальную поддержку законных принудительных действий сотрудников ОВД. В этой связи проблема соблюдения законности особенно актуальна в отношении процедур применения мер обеспечения как разновидности административно-принудительного воздействия, поскольку личные или имущественные ограничения при их реализации осуществляются до принятия и вступления в законную силу решения по делу, а значит, производятся в отношении граждан, которые в соответствии со ст. 1.5 КоАП считаются невиновными в совершении правонарушения. При этом ведущая роль в соблюдении законности должна принадлежать государственным органам и их должностным лицам, уполномоченным применять те или иные меры обеспечения.

Однако включенное наблюдение за порядком осуществления производства сотрудниками различных подразделений милиции общественной безопасности в 1 286 случаях показывает, что они крайне неохотно выполняют свои обязанности, связанные с реализацией законных прав субъектов, к которым применяются те или иные меры обеспечения, что на практике выли-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте: Приказ МВД РФ № 650 – 2005 г.; Обзор административной практики ОВД Брянской области.

<sup>2</sup> Например, отсутствие в 88% из 47 исследованных ГО(РО)ВД достаточного количества комнат для отдельного содержания задержанных лиц.

вается в многочисленные нарушения с их стороны, основными среди которых являются следующие: несоблюдение процессуальных сроков административного задержания (в 30% случаев); неуведомление родственников о задержании лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении (в 28% случаев); осуществление личного досмотра и изъятия орудий и предметов совершения административных правонарушений без присутствия понятых (в 41% случаев). Исследования показывают, что лишь в 19% случаев были отмечены вежливость сотрудников милиции в общении, готовность разъяснить гражданам их права, незамедлительно предоставить медицинскую помощь, умение обеспечить убедительную правовую и морально-нравственную мотивацию своих действий. В остальных же ситуациях должностные лица ОВД проявляли инертность в реализации законных прав лиц, в отношении которых ведётся производство, не спешили реагировать на их законные требования (например, уведомить родственников о задержании в милиции), мотивируя свои действия крайней занятостью в настоящий момент. Причём в целом количество случаев применения мер обеспечения при выявлении правонарушений увеличивается прямо пропорционально стажу работы в ОВД. Так, личный досмотр при выявлении правонарушения сотрудники со стажем работы свыше пяти лет осуществляют в 87% ситуаций, их коллеги, имеющие стаж более двух лет, – в 54%, а должностные лица, прослужившие менее одного года, – только в 42% аналогичных случаев. Можно сказать, что продолжительность работы в ОВД прямо влияет на репрессивную составляющую деятельности должностных лиц милиции, одновременно приводя и к увеличению нецелесообразного использования принудительного воздействия, невнимательного отношения к реакции граждан на реализацию в отношении их различных мер.

Широкое распространение практики нарушений прав граждан при применении мер обеспечения выявляется при анализе содержания 7 356 различных протоколов, составленных при производстве по делам о правонарушениях в сфере общественного порядка (см. табл. 1). Так, наибольшее коли-

чество нарушений должностными лицами ОВД допущено при составлении протоколов о доставлении и протоколов изъятия вещей и документов, в более чем половине из которых присутствуют различные отступления от законодательных требований (см. табл. 2). При этом самыми существенными и часто встречающимися явились: отсутствие указания времени доставления правонарушителя в помещение ОВД; отсутствие подписей понятых; отсутствие сведений о количестве и идентификационных признаках (вид, тип, марка, модель) досмотренных и изъятых вещей и документов; отсутствие отметки о разъяснении задержанному его прав и обязанностей, предусмотренных КоАП (см. табл. 3).

Следует отметить, что практика отступлений от законодательных требований устойчиво проявляется при заполнении протоколов как сотрудниками рядового и младшего начальствующего состава (в частности, милиционерами ППС), так и инспекторами отделов по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства, для которых контроль и анализ правомерности осуществления административно-юрисдикционной деятельности должностных лиц милиции общественной безопасности являются основными функциями. Высокий удельный вес (до 58%) (см. табл. 3) подобных недостатков при оформлении соответствующих протоколов говорит о невнимательном и недобросовестном отношении сотрудников ОВД к выполнению своих обязанностей в данном направлении, а также отсутствию необходимого контроля со стороны их непосредственных руководителей и систематического обучения в рамках служебной подготовки. Показательно, что в настоящее время 42% опрошенных милиционеров ППС, 21% участковых уполномоченных и 12% сотрудников дежурных частей считают любые протоколы в производстве (кроме протокола об административном правонарушении) формальными атрибутами своей деятельности, не несущими никакой необходимой информации, заполнение которых лишь отнимает дополнительное время и создаёт ненужные сложности в их работе.

Таблица 2

**Количество протоколов о применении мер обеспечения, составленных должностными лицами ОВД с нарушениями процессуальных требований КоАП**

№ п/п	Наименование протокола о применении мер обеспечения	Количество проведенных протоколов	Количество неправильно составленных протоколов	В %
1	Протокол о доставлении	1 342	778	58
2	Протокол об административном задержании	1 937	755	39
3	Протокол личного досмотра, досмотра вещей	1 863	807	44
4	Протокол изъятия вещей и документов	1 429	757	53
5	Протокол осмотра помещений, территорий	—	—	—
6	Протокол досмотра транспортного средства	216	155	72
7	Протокол ареста товаров транспортных средств	—	—	—
8	Протокол задержания транспортного средства	—	—	—
9	Определение о приводе	578	225	39

**Основные нарушения процессуальных требований КоАП, имевшиеся в протоколах о применении мер обеспечения, составленных должностными лицами ОВД**

№ п/п	Нарушения	Количество соответствующих нарушений при производстве по различным категориям дел об административных правонарушениях			В % от общего количества неправильно составленных соответствующих протоколов
		Появление в общественных местах в состоянии опьянения	Мелкое хулиганство	Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах	
1	Отсутствие указания времени доставления правонарушителя в помещение ОВД	196	151	102	58
2	Отсутствие подписи доставленного лица	74	116	98	37
3	Отсутствие указания мотивов административного задержания	11	46	26	11
4	Отсутствие подписи задержанного лица	37	31	52	16
5	Отсутствие отметки о времени окончания административного задержания	117	96	21	31
6	Отсутствие отметки о разъяснении задержанному лицу его прав и обязанностей, предусмотренных КоАП	98	128	91	42

7	Отметка о присутствии при применении меры обеспечения только одного понятого	18	72	51	9
8	Отсутствие указания имени, отчества, места жительства понятых	94	48	31	11
9	Отсутствие подписей понятых	141	193	154	31
10	Отсутствие сведений о количестве и идентификационных признаках (тип, марка, номер, модель) досмотренных и изъятых вещей и документов	119	167	171	29
11	Отсутствие подписи лица, подвергнутого досмотру, либо лица, у которого изъяты вещи и документы	111	83	26	14
12	Отсутствие подписи должностного лица, составившего протокол о применении меры обеспечения	102	122	56	8

Выборочный опрос сотрудников милиции, допустивших указанные нарушения (см. табл. 3), показал, что они объясняют их наличие объективными, не зависящими от них причинами, основными из которых являются состояние и поведение нарушителя, а также невозможность на практике обеспечить неукоснительное выполнение всех требований действующего законодательства. Например, отсутствие подписей нарушителей в протоколах о применении различных мер обеспечения и отметок о разъяснении задержанному его прав и обязанностей (см. табл. 3) объясняется тем, что данные лица находились в состоянии алкогольного опьянения. Однако включенное наблюдение за действиями сотрудников ОВД показывает, что подобные ситуации имеют

место не более чем в 5–7% случаев. Истинной же причиной столь высокого удельного веса подобных нарушений (до 42%) (см. табл. 2) является то, что граждане, в отношении которых предпринимались меры обеспечения, в 34% ситуаций начинают внимательно знакомиться с содержанием протокола и задавать вопросы относительно оснований, сроков и необходимости применения к ним такого воздействия или просто отказываются его подписывать. Во избежание дополнительных сложностей в таких ситуациях милиционеры просто забирают протокол, мотивируя это необязательностью совершения правонарушителем указанных действий.

Вместе с тем некоторые нарушения в большинстве случаев действительно обусловлены объективными причинами, не позволяющими в конкретной ситуации реализовать положения КоАП, поскольку они не отвечают современным реалиям<sup>1</sup>. Это способствует формированию у большинства сотрудников милиции (особенно имеющих опыт работы свыше 3-х лет) устойчивого восприятия действующего законодательства как набора формальных и невыполнимых на практике требований, создающего ненужные препятствия в осуществлении их функций. Так, 84 % опрошенных инспекторов отделов по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства, 77% участковых уполномоченных милиции и 73% сотрудников дежурных частей выразили неудовлетворение регламентацией в КоАП процедур применения мер обеспечения. Поэтому обычно должностные лица ОВД осуществляют свои действия, руководствуясь произвольно сложившимися в практике алгоритмами, отражающими определённую субкультуру взаимоотношений с правонарушителями, ориентированными на нелегитимные, приспособленческие способы обхода существующих законодательных требований, которые постоянно тиражируются среди молодых сотрудников их более опытными коллегами.

---

<sup>1</sup> Например, невозможно во всех случаях реализовать на практике требование ст. 27.7, 27.9, 27.10 КоАП об обязательном присутствии при применении мер обеспечения двух понятых (см. табл. 3).

Сознательно принижается значение полученных ими теоретических знаний, указывается на противоречие их сложившейся многолетней практике деятельности милиции. При этом 23% сотрудников дежурных частей (имеющих стаж работы более 3-х лет) не смогли правильно назвать срок осуществления административного задержания, а 26% участковых уполномоченных милиции и 19% сотрудников дежурных частей не знали о наличии у них обязанности уведомления родственников гражданина при применении к нему указанной меры в помещении ОВД.

Многочисленные пробелы правового регулирования мер обеспечения приводят к распространению среди личного состава ОВД всевозможных вариантов имитаций служебной активности, чаще всего проявляющихся в таких действиях, как: остановка и проверка только тех людей, контакты с которыми заведомо не влекут существенных физических и психических усилий; намеренное запаздывание прибытия на место совершения правонарушений в надежде на то, что необходимые меры обеспечения будут выполнены другими службами; реализация мер обеспечения в ситуациях, когда можно было ограничиться только составлением протокола. Расплывчатые законодательные формулировки непосредственных оснований применения административного задержания – «в исключительных случаях» (ст. 27.3 КоАП); случаев осуществления личного досмотра без понятых – «при наличии достаточных оснований» (ст. 27.7 КоАП); условий правомерности осуществления личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств – «без нарушения... конструктивной целостности» (ст. 27.9 КоАП), сущность которых никак не раскрывается и понимается каждым правоприменителем субъективно с учётом практики работы, даже способствуют безосновательной реализации мер обеспечения в таких ситуациях, когда вообще не было совершено правонарушение.

Так, выборочный опрос 874 граждан в возрасте от 18 до 35 лет, проведённый в Брянске, Орле, Смоленске, Калуге, по вопросу: «Подвергались ли Вы в течение своей жизни воздействию мер принуждения со стороны со-

трудников милиции?», показал, что около 36% респондентов хотя бы однажды испытали принудительные ограничения своих прав, выразившиеся в различных случаях в доставлении в помещение ОВД «для установления личности» либо в личном досмотре для обнаружения предметов совершения правонарушения или оружия. Показательно, что более чем в половине таких ситуаций не имел место факт совершения административного правонарушения, ввиду чего после реализации принудительных мер не составлялся протокол об административном правонарушении. Вместе с тем в результате применения подобных мер у опрошенных респондентов сложилось стойкое убеждение о чрезмерно широких полномочиях сотрудников органов внутренних дел, которые реализуют их по субъективно-формальным основаниям с преобладанием обвинительного уклона, а также исходя из корыстных побуждений. По признанию большинства опрошенных граждан, контакты с работниками милиции редко оставляли позитивный след в их сознании и способствовали формированию у них отношения к ОВД как к органам исполнительной власти, способным оказать необходимую помощь, защитить их права и законные интересы. В целом неблагоприятное отношение, сложившееся в результате личного опыта общения либо на основе информации, поступившей от их родственников и близких друзей, присутствовало примерно у 79% наших респондентов (см. табл. 4).

*Таблица 4*

#### **Отношение граждан к сотрудникам милиции**

№ п/ п	Вид отношения к сотрудникам милиции	Число опрошенных	
		(чел.)	(%)
1	Недовольство	183	21
2	Недоброжелательность	148	17
3	Подозрительность	131	15

4	Открытая враждебность	123	14
5	Страх	105	12
6	Безразличие	96	11
7	Удовлетворённость	52	6
8	Доверие	36	4

Устойчивому поддержанию столь негативного имиджа милиции благоприятствует крайне низкий уровень организационно-технического обеспечения механизма реализации принудительного воздействия, вызванный хроническим недофинансированием правоохранительной сферы в последние десятилетия. Например, недостаточное количество камер для отдельного содержания задержанных лиц<sup>1</sup> в совокупности с отсутствием в имеющихся принудительной вентиляции<sup>2</sup> и необходимой плановой санитарной обработки, а также нерешённость на ведомственном уровне вопроса об обеспечении питанием указанных субъектов создают условия содержания, существенно нарушающие права человека, провозглашённые приоритетными в действующем законодательстве России и международном праве. Данные опроса 686 граждан, впервые подвергнутых административному задержанию и непосредственно содержащихся в комнатах для задержанных, свидетельствуют, что 67% из них испытало шок от обстановки, в которой им пришлось находиться несколько часов. С другой стороны, неудовлетворительное состояние помещений, которые находятся непосредственно в дежурной части ОВД, для содержания задержанных, ставит под угрозу здоровье самих сотрудников милиции, а также способствует возникновению и развитию ряда негативных тенденций, в числе которых понижение профессиональной и правовой культуры должностных лиц ОВД.

<sup>1</sup> Только в 12% из 47 исследованных ГО(РО)ВД имелись в достаточном количестве камеры для отдельного содержания мужчин, женщин и несовершеннолетних правонарушителей.

<sup>2</sup> В настоящее время таковой не имелось ни в одной из обследованных камер.

Вместе с тем беспрецедентно широкие по объёму и трудоёмкости функции сотрудников милиции как по охране общественного порядка, так и по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях делают первостепенным не только их незамедлительное репрессивное реагирование на факты совершения противоправных действий, но и осознание последними своей социальной роли в защите прав граждан и оказание им помощи в случае необходимости. От должностных лиц ОВД требуется способность внимательно выслушивать объяснения людей, разъяснять им права, отвечать на вопросы, связанные с необходимостью применения мер обеспечения в различных ситуациях, предъявлять свои требования в доброжелательной форме. Поскольку обстоятельства действий сотрудников милиции невозможно заранее спланировать, для реализации абстрактных норм в конкретных ситуациях они нуждаются в определённых ценностных ориентациях, обеспечивающих соответствующие рефлексии в служебной деятельности. В свою очередь, это требует перехода от количественных оценок осуществления принудительных ограничений в рамках производства, провоцирующих их необоснованное наращивание, к комплексному анализу оценки целесообразности реализации в различных ситуациях.

Практика убедительно свидетельствует, что любое принудительное воздействие при применении мер обеспечения оказывается по-настоящему действенным только при условии его строгой избирательности. Причём для обеспечения устойчивой социальной поддержки процедур их осуществления необходимость в этом должна быть понятной и очевидной как для сотрудников милиции, так и для большинства граждан. Выполнение данного условия требует устранения пробелов и неопределённостей в правовом регулировании мер обеспечения, существенного совершенствования организационно-технического и тактического механизма обеспечения их реализации, разработки методик оценки эффективности их воздействия. Это позволит не только максимально использовать потенциал органов внутренних дел, сократить количество случаев нарушения законодательных требований, но и будет спо-

способствовать формированию определённой ценностной ориентации должностных лиц милиции, необходимой для перехода на качественно новый уровень взаимоотношений с гражданами.

## § 2. Сущность и классификация мер обеспечения

Роль важного элемента в механизме государственного противодействия правонарушениям принадлежит принудительному воздействию на лиц, их совершивших<sup>1</sup>. В целом метод административного принуждения является одним из разновидностей методов управления, реализуемых государством. Несмотря на наметившуюся тенденцию к сокращению сферы реализации административных и расширению области применения экономических методов, метод административного принуждения в сфере противодействия противоправным проявлениям в силу своей универсальности и оперативности остаётся одним из важнейших в правоприменительной деятельности государственных органов. При выборе такого метода государство неизбежно становится перед дилеммой – необходимостью жёсткого реагирования на противоправное поведение и недопустимостью ущемления законных интересов субъектов воздействия. Поэтому его совершенствование, необходимое прежде всего для обеспечения прав и законных интересов граждан, должно осуществляться в направлении детализации оснований и процедуры применения, для чего в первую очередь следует устранить имеющиеся противоречия между теорией административного принуждения и практикой реализации административно-принудительных мер.

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н.* Административное право. – М., 2004. – С. 461; *Шергин А.П.* О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003. – С. 27.

Административное принуждение является комплексным административно-правовым институтом, который аккумулирует нормативные установления для регулирования правоприменительной деятельности государства в специфической сфере функционирования исполнительной власти, обеспечения законности реализации мер принуждения, создания и поддержания правопорядка. Как известно, в сфере государственного управления административное принуждение имеет свою специфику. Деятельность по его применению осуществляется на основе и в соответствии с общими методами управления, которые, в свою очередь, находятся в единстве с целями управления. Цель обуславливает особенности использования методов, а их выбор в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Методы управления выражают связь субъекта управления с объектом, представляют собой способы осуществления воздействия на последнего, то есть влияния одного человека на другого, а также упорядочения и организации происходящих в системе управления процессов, приёмы, посредством которых достигается общая цель совместной деятельности людей, являются правовыми средствами, которые используются для достижения целей, решения задач и осуществления функций государственной управленческой деятельности. Обычно они носят альтернативный характер и зависят от особенностей управляемого объекта, уровня культуры, цели, характера решаемых задач и ряда других объективных обстоятельств<sup>1</sup>. Например, такие задачи, как безопасность на дорогах, обеспечение дисциплинированности граждан, охрана их труда требуют различных способов распорядительного воздействия, по-

---

<sup>1</sup> В научной литературе высказан ряд мнений о законах управления. К ним относят и иерархичность управления, и внешнее дополнение, и необходимое разнообразие. Учёные-юристы применительно к государственному управлению и его правовому регулированию выделяют либо законы необходимого разнообразия, соотношения стимулов и антистимулов, сочетания внешнего регулирования и саморегулирования, либо законы функционирования, когда круг централизованно решаемых задач ограничивается полномочиями одноуровневых и нижестоящих звеньев.

сколькx лишь небольшое число общественных отношений жёстко диктуют выбор метода действия<sup>1</sup>.

Показательно, что в российском законодательстве отсутствует понятие административного принуждения. Более того, среди учёных и практиков существуют различные мнения о содержании данного правового института. Одни авторы (например, А.П. Алёхин, Д.Н. Бахрах)<sup>2</sup> сводят его к применению предусмотренных законом санкций в отношении лица, совершившего административный проступок. «Административное принуждение – это особый вид государственного принуждения, – отмечает Д.Н. Бахрах, – состоящий в применении органами государственного управления, а в установленных законом случаях – судьями (судами) в порядке, закреплённом нормами административного права, принудительных мер к правонарушителям с целью защиты охраняемых правом общественных отношений»<sup>3</sup>. Другие авторы (например, И.А. Галаган, М.И. Еропкин, А.П. Корнев, Ю.И. Стариков)<sup>4</sup> рассматривают административное принуждение значительно шире, включая в это понятие и психическое воздействие в виде угрозы применения административных санкций за уклонение от совершения предписанных действий, неподчинение известным запретам и ограничениям. В частности, В.Г. Розенфельд и Ю.И. Стариков определяют его как вид государственного принуждения, состоящий в воздействии на сознание и волю субъектов с целью принудить их к должному поведению (совершению предписанных действий) либо

---

<sup>1</sup> См., напр.: Административное право / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 284; *Пехтерев А.Ф.* Административное принуждение в деятельности правоохранительных органов России // Современное право. – 2003. – № 11. – С. 23; *Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс: полный курс. – М., 2004. – С. 390.

<sup>2</sup> См., напр.: Административное право Российской Федерации / под ред. А.П. Алёхина. – М., 2002. – С.233; *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность. – М., 1999. – С. 58.

<sup>3</sup> *Бахрах Д.Н.* Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. – Пермь, 1969. – С. 32.

<sup>4</sup> См., напр.: *Галаган И.А.* Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 27; *Еропкин М.И.* Виды административного принуждения // Советское административное право. – М., 1977. – С. 110; Административное право России / под ред. А.П. Корневa. – Часть 1. – М., 2002. – С. 215.

к подчинению установленным запретам и ограничениям<sup>1</sup> путём угрозы применения предусмотренных законодательством административных санкций.

Заслуживает внимания позиция А.И. Каплунова, согласно которой термином «административное принуждение» должна охватываться только часть мер административно-правового принуждения, применяемых уполномоченными на то государственными органами и их должностными лицами в рамках внешневластной деятельности. В свою очередь, применение же мер административно-правового принуждения иными уполномоченными на то государством субъектами (органами местного самоуправления, администрацией учреждений, представителями общественных объединений и т. д.) должно охватываться понятием «административно-правового принуждения» как отраслевого вида правового принуждения, а не государственного. При этом административное принуждение как отраслевой вид государственного принуждения предлагается рассматривать как метод государственного управления, состоящий в применении субъектами функциональной власти установленных нормами административного и административно-процессуального права принудительных мер воздействия, направленных на обеспечение неукоснительного выполнения юридических обязанностей лицами, не только в связи с совершением ими противоправных действий, но и при возникновении обстоятельств, угрожающих безопасности личности или общественной безопасности<sup>2</sup>.

Однако, несмотря на расхождения различных точек зрения, из них можно выделить следующие наиболее существенные признаки и особенности административного принуждения, которые в подавляющем большинстве признаются всеми учёными-административистами: наличие соответствующего правового регулирования; реализация путём применения государствен-

---

<sup>1</sup> См.: Розенфельд В.Г., Стариков Ю.И. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. – Воронеж, 1993. – С. 15.

<sup>2</sup> См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005. – С. 118.

но-властных полномочий органами исполнительной власти; применение лишь специально уполномоченными на то должностными лицами, круг которых строго регламентирован правовыми актами, при отсутствии служебной подчинённости между ними и объектами влияния. Наконец, административно-принудительное воздействие состоит в навязывании лицу необходимости совершения каких-либо действий или подчинения установленным ограничениям и осуществляется посредством психического, физического или иного определённого правом воздействия на сознание и поведение гражданина, а также, как правило, имеет свою процессуальную форму.

Для обеспечения надлежащего состояния правопорядка посредством подавления конфликта между государственной волей, выраженной в законодательстве, и индивидуальной волей субъектов, совершающих правонарушения, нормы административного права закрепляют широкий круг мер принуждения, применяемых в сфере государственного воздействия. При этом между ними и мерами обеспечения, исследованию которых посвящена данная работа, существует диалектическая взаимосвязь общего и частного, поэтому последние не могут быть изучены в отрыве от механизма административно-принудительного воздействия в целом. В настоящее время нет единого нормативного акта, закрепляющего систему мер административного принуждения. Принудительная деятельность в сфере государственного управления регламентируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, налоговым, таможенным, воздушным и другими Кодексами РФ, а также иными законодательными актами, в том числе: Законами РФ «О милиции»<sup>1</sup>, «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»<sup>2</sup>, «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании»<sup>3</sup>, «О пожарной безопасности»<sup>4</sup>, «О федеральной службе

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666.

<sup>2</sup> ВСНД и ВС РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 888.

<sup>3</sup> ВСНД и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913.

<sup>4</sup> СЗ РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3649.

безопасности»,<sup>1</sup> «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

Меры административного принуждения в основном осуществляются во внесудебном порядке, за исключением тех из них, которые требуют обязательного проведения судебного процесса (например, административный арест, лишение специального права). Их применение преследует комплекс целей, иерархию которых можно представить в виде «пирамиды». При этом её вершиной (конечной целью) будет обеспечение правомерного поведения объектов принудительного воздействия. В основании же «пирамиды» будут находиться непосредственные, связанные между собой цели, направленные на предупреждение<sup>3</sup>, пресечение правонарушений<sup>4</sup>, а также привлечение к административной ответственности<sup>5</sup>, посредством реализации которых и достигается конечный результат. Административное принуждение чаще всего проявляется как реакция на совершение правонарушений и применяется для фиксации доказательств и обеспечения производства с целью своевременного и правильного рассмотрения административного дела.

КоАП в гл. 27 закрепляет следующую систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (как разновидности мер административного принуждения): доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридиче-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711.

<sup>3</sup> Например, при временном ограничении или запрещении движения транспорта на дорогах для защиты жизни и здоровья граждан в соответствии с п. 22 ст. 11 Закона РФ «О милиции» (СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666) либо при осуществлении предполётного досмотра в соответствии со ст. 85 Воздушного Кодекса РФ.

<sup>4</sup> Например, в случае применения физической силы в соответствии со ст. 13 Закона РФ «О милиции» (СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666) или применения специальных средств на основании ст. 14 Закона РФ «О милиции» (СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666) либо ст. 25 Федерального закона «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» (СЗ РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711).

<sup>5</sup> Административные наказания являются наиболее устоявшейся разновидностью административно-принудительного воздействия и регламентируются в настоящее время ст. 3.3 – 3.12 КоАП.

скому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; изъятие вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством; медицинское освидетельствование на состояние опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод; временный запрет деятельности. В свою очередь, к мерам обеспечения, применяемым в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественный порядок, исследованию которых посвящена данная работа, относятся: доставление; административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов; привод<sup>1</sup>. Цели применения этих мер сформулированы в ст. 27.1 КоАП следующим образом: пресечение административного правонарушения, установление личности нарушителя, составление протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте совершения административного правонарушения, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого решения.

Можно сказать, что меры административного принуждения – это эффективный и широко разветвлённый комплекс средств воздействия, используемый в сфере обеспечения правопорядка. В этой связи они нуждаются в специальной систематизации и стабильном закреплении в действующем законодательстве, поскольку в настоящее время относительно классификации указанных мер в юридической литературе не существует единства. Это позволит глубже проникнуть в социально-правовую природу данного явления и поможет правоприменителю в каждом конкретном случае определиться с выбором необходимой меры, а также выделить наиболее действенные пути её реализации.

---

<sup>1</sup> См.: Табл. 2.

В последнее время в науке административного права имеют место несколько оригинальных точек зрения на проблему классификации административно-принудительных мер. Так, Д.Н. Бахрах и Л.Ю. Кролис полагают, что «среди средств административного принуждения различают меры пресечения, меры взыскания и административно-восстановительные санкции»<sup>1</sup>, и последовательно отстаивают позицию о непринудительной природе мер административного предупреждения, считая, что только правонарушение может быть рассмотрено в качестве основания применения мер административного принуждения<sup>2</sup>. Другая группа авторов расширяет классификацию, предложенную Д.Н. Бахрахом, добавляя в состав мер принуждения административно-предупредительные меры. В частности, по мнению В.Г. Розенфельда и В.В. Серёгиной, меры административного принуждения можно разделить на следующие виды: административно-предупредительные, административно-пресекающие, административно-восстановительные и административные взыскания<sup>3</sup>. При этом их оппоненты полагают, что всем без исключения мерам административного принуждения в той или иной степени присущи функции восстановления нарушенных отношений<sup>4</sup>. Поэтому проблема наличия в административном праве административно-восстановительных мер и их места в системе мер административного принуждения также остаётся по-прежнему дискуссионной.

Ни в одной из вышеприведенных классификаций в качестве самостоятельной группы не присутствуют меры обеспечения, что является, на мой взгляд, не совсем правильным. Вряд ли можно согласиться с А.П. Алёхиным,

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. – 1997. – № 8.

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2002. – С. 446.

<sup>3</sup> См.: Розенфельд В.С., Серёгина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). – Воронеж, 1998. – С. 26.

<sup>4</sup> См., напр.: Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – С. 87; Колесниченко Ю.Ю. Меры административного принуждения за нарушения законодательства о налогах и сборах – классификация и условия применения // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 57.

Ю.М. Козловым, В.Е. Севрюгиным, поддерживающими трёхчленную классификацию мер административного принуждения и подчёркивающими, что меры процессуального обеспечения не имеют самостоятельного юридического значения, так как поглощаются тремя названными видами мер административного принуждения<sup>1</sup>. Вместе с тем при анализе нормативного регулирования оснований, целей и порядка применения доставления, личного досмотра и досмотра вещей, включаемых различными авторами в группы мер административного пресечения и административного предупреждения, обнаруживается их особый характер, иная юридическая природа. Нельзя не заметить, что такие меры, как осмотр помещений, вещей и документов, привод, не могут быть отнесены ни к одной из названных ранее групп. Особенно ярко их самостоятельность проявляется при решении таких задач, как установление личности правонарушителя, создание условий для выяснения обстоятельств совершения противоправного деяния, обнаружение, исследование, закрепление доказательств, обеспечение своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по нему решения.

Очевидно, что в основном меры административного принуждения реализуются лишь в связи с совершением правонарушения. Однако меры административного пресечения (доставление в медицинский вытрезвитель, использование специальных средств, физической силы) характеризует то, что их применение вызывается реально возникшей противоправной ситуацией и имеет смысл только тогда, когда правонарушение ещё длится. Они представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по непосредственному прекращению противоправного поведения. В результате посредством психологического или физического воздействия правонарушитель лишается фактической возможности продолжать неправомерные действия, побуждается к выполнению правомерных требований должностных лиц. На-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Алехин А.П., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации. – Часть 1. – М, 1995. – С. 218; *Севрюгин В.Е.* Проблемы административного права. – Тюмень, 1994. – С. 92.

пример, анализ содержания контактов сотрудников милиции с правонарушителями показывает, что в 70% случаев необходимость применения физической силы при пресечении правонарушений, связанных с мелким хулиганством (ст. 20.1 КоАП), вызывается именно невыполнением требований должностных лиц ОВД о доставлении правонарушителя. Поэтому главная определяющая цель этих мер состоит в обеспечении прекращения нарушения, устранения противоправной ситуации<sup>1</sup>. В зависимости от конкретных обстоятельств в качестве непосредственных целей могут выступать недопущение противоправного поведения и устранение его вредных последствий. Осуществление пресекающего воздействия предшествует во времени применению мер обеспечения (административному задержанию, личному досмотру), создаёт необходимые условия для их нормальной реализации. Если же нарушитель пытается совершить новые противоправные действия, направленные например, на оказание сопротивления сотруднику милиции при осуществлении доставления, то он снова может быть подвергнут пресекающему воздействию<sup>2</sup>.

Напротив, меры обеспечения (административное задержание, привод, досмотр вещей) применяются уже непосредственно после окончания совершения противоправного деяния. Общая цель рассматриваемой группы состоит в реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за совершение правонарушения<sup>3</sup>. В законодательстве предусмотрен детальный процессуальный порядок их применения и обязательное оформление результатов в виде протокола. Нарушитель, который подвергается воз-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Кучинский В.А.* Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности ОВД // *Правовые средства обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов.* – Минск, 1989. – С. 38; *Каплунов А.И.* Применение сотрудниками милиции огнестрельного оружия: теория и практика. – СПб., 2001. – С. 16.

<sup>2</sup> Например, посредством применения резиновой палки, в соответствии со ст. 14 Закона РФ «О милиции» // *СЗ РФ.* – 1999. – № 14. – Ст. 1666.

<sup>3</sup> См., напр.: *Розенфельд В.С., Серёгина В.В.* Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). – Воронеж, 1998. – С. 31; *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 58.

действию меры обеспечения, приобретает специальный процессуальный статус «лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении». При этом он может пользоваться правами, предусмотренными КоАП – знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника<sup>1</sup> и т. д.

Всё это позволяет выделить четвёртую группу мер – меры административно-процессуального обеспечения, вопрос о самостоятельности которых также решается положительно многими исследователями<sup>2</sup>, а наиболее приемлемой считать классификацию мер административного принуждения, исходя из целей использования, способов обеспечения правопорядка и момента применения, позволяющих подразделить последние на четыре группы: меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения (меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях) и административные наказания<sup>3</sup>. Таким образом, меры административного принуждения в совокупности можно представить в виде определённой системы, что помогает глубже уяснить их правоохранительную сущность, правильно реализовать содержащиеся в них законодательные предписания. Юридическую природу различных групп ад-

---

<sup>1</sup> См.: КоАП, ст. 25.1.

<sup>2</sup> См., напр.: *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1983; *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1997; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005.

<sup>3</sup> См., напр.: Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М., 1999. – С. 300; Административное право России / под ред. А.П. Коренева. – Часть 1. – М., 2002. – С. 220; *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 48; *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1999. – С. 23; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005. – С. 146.

министративно-принудительных мер объединяет то, что все они являются весьма схожими как по характеру правоограничений, так и по способам и формам внешнего выражения. Их основные различия, согласно представленной классификации, заключаются в целях реализации, моменте применения и специфике административно-правовых отношений, в рамках которых они осуществляются.

В этой связи, считаем, что присутствие среди целей применения мер обеспечения такой, как пресечение административного правонарушения (ст. 27.1 КоАП), не совсем правильно. Полагаем, нет необходимости смешивать цели применения двух самостоятельных групп мер принуждения в рамках единой правовой нормы, регламентирующей применение мер обеспечения. Поэтому трудно согласиться с В.А. Тюриным, высказывающим мнение, что «среди действующих правовых актов одним из самых крупных, предусматривающих достаточно полную систему мер административного пресечения, применяемых как к индивидуальным, так и коллективным субъектам административного права, является новый Кодекс РФ об административных правонарушениях»<sup>1</sup>. Говоря о применении мер, предусмотренных гл. 27 КоАП, В.А. Тюрин отмечает, что «меры административно-правового характера в некоторых случаях являются мерами административного пресечения, если они направлены непосредственно на пресечение противоправного деяния, предотвращение его общественно опасных последствий... Они могут быть и мерами административно-процессуального обеспечения, когда правонарушение уже совершено и данные меры применяются для сбора доказательств, установления степени вины правонарушителя, и мерами административного предупреждения, когда направлены на предупреждение правонарушений...»<sup>2</sup>. Действительно, в некоторых ситуациях при реализации мер пресечения воз-

---

<sup>1</sup> См.: Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. – 2002. – №7. – С. 26.

<sup>2</sup> *Он же*. Проблемы применения мер административного пресечения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003. – С. 50.

можно достижение косвенных целей предупреждения правонарушений<sup>1</sup>, равно как и при применении мер обеспечения – недопущения совершения новых противоправных действий<sup>2</sup>. Однако в таких случаях в качестве критерия разграничения всё равно присутствует главная цель применения конкретной меры и проявляется явная самостоятельность процессуальных правоотношений, выражающаяся в неравнозначных правовых последствиях<sup>3</sup>. Именно такой подход, на наш взгляд, способствовал бы устранению имеющихся противоречий в части классификации различных групп мер административного принуждения.

Данные теоретические положения находят подтверждение в результатах проведённых нами исследований. Опрос 1 174 сотрудников различных подразделений милиции общественной безопасности Брянской, Орловской, Смоленской, Курской, Калужской областей показал, что 63% милиционеров ППС, 47% участковых уполномоченных и 39% сотрудников дежурных частей ГО(РО)ВД считают целью применения мер обеспечения пресечение административного правонарушения. При этом 11% милиционеров ППС, 9% сотрудников дежурных частей, 7% участковых уполномоченных милиции называют в качестве таковой – предупреждение административного правонарушения и лишь 23% участковых уполномоченных милиции, 18% сотрудников дежурных частей, 13% милиционеров ППС указывают в качестве цели применения данной группы принудительных мер обеспечение производства

---

<sup>1</sup> Например, применение наручников при пресечении оказываемого сотруднику милиции противодействия одновременно способствует предотвращению совершения побега правонарушителем.

<sup>2</sup> Например, осуществление административного задержания нарушителя при необходимости установления его личности, если поведение данного лица свидетельствует о возможности совершения им новых правонарушений.

<sup>3</sup> Так, результаты применения мер обеспечения должны обязательно оформляться протоколом, с момента составления которого дело об административном правонарушении считается возбужденным. Вследствие этого нарушитель приобретает процессуальные права и обязанности, а также в отношении него начинают действовать дополнительные гарантии, предусмотренные КоАП (например, обязанность сотрудников милиции разъяснять задержанному его права и обязанности (ч. 5 ст. 27.3 КоАП), сроки административного задержания (ст. 27.5 КоАП), обязанность присутствия понятых при осуществлении личного досмотра или изъятия вещей и документов (ч. 3 ст. 27.7 КоАП, ч. 1 ст. 27.10 КоАП) ).

по делам об административных правонарушениях. Часто это приводит к необоснованной и незаконной реализации соответствующих мер обеспечения либо полному отказу от их осуществления, а также ненадлежащему оформлению результатов их применения<sup>1</sup>.

Между тем определённая комплексная направленность как в целом мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, так и мер обеспечения, применяемых в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественный порядок, говорит лишь о внутренней неоднородности этой самостоятельной группы мер принуждения и возможности её «внутренней» классификации. Представляется, что в основу данной классификации могут быть положены такие критерии, как характер ограничений прав граждан, заложенный в тех или иных мерах, а также непосредственная целенаправленность этих мер и их функциональное назначение. Выделение указанных критериев даёт возможность определить состав каждой группы мер, влекущих различные последствия при реализации, понять механизм воздействия, установить их внутреннюю связь не только между собой, но и с другими административно-принудительными мерами, способствовать адекватному восприятию оснований и порядка применения этих мер в практической деятельности. Так, в зависимости от характера содержащихся в них правоограничений меры обеспечения, применяемые в связи совершением правонарушений, посягающих на общественный порядок, могут быть разделены на:

1) меры обеспечения, ограничивающие физическую свободу граждан<sup>2</sup> (доставление, административное задержание и привод)<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Подробнее см. § 1 второй главы данной работы.

<sup>2</sup> В данном случае под физической свободой понимается осознаваемая субъектом возможность беспрепятственно передвигаться в любом необходимом ему направлении.

<sup>3</sup> Некоторыми авторами, рассматривающими в целом меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, данные меры также объединяются в одну группу (см., напр.: *Попович О.М., Мосин А.В.* Институты доставления и административного задержания: процессуальный порядок их реализации // *Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права.* – М., 2003; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005).

2) меры обеспечения, ограничивающие иные личные неимущественные права граждан (личный досмотр);

3) меры обеспечения, ограничивающие имущественные права граждан (досмотр вещей, досмотр транспортных средств, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов).

В юридической литературе встречаются классификации мер административно-процессуального обеспечения и по иным основаниям. В частности, по субъекту применения они делятся на меры, применяемые ОВД, таможенными и иными органами; по объекту, в отношении которого осуществляется принудительное воздействие, – на меры, применяемые в отношении несовершеннолетних и совершеннолетних, граждан Российской Федерации и иностранных граждан; по правовому режиму, в рамках которого они реализуются, выделяют меры, применяемые при обычном правовом режиме, режиме чрезвычайного положения и режиме зоны проведения контртеррористической операции<sup>1</sup>. Признавая определённое научное значение подобных классификаций, полагаем, что для правоприменителя прежде всего важно чётко определить предназначение и конкретные условия применения той или иной меры обеспечения, что затруднительно при использовании вышеприведённых критериев.

Долгое время базовым вариантом разделения мер административно-процессуального принуждения является классификация, согласно которой в их числе принято обозначать три основные разновидности: 1) меры административно-процессуального пресечения; 2) меры, направленные на получение доказательств; 3) процессуальные меры исполнения административных взысканий<sup>2</sup>. Однако полагаем, что в настоящее время она требует определённой

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 77; *Сидоров Э.Т.* Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов. – М., 2004. – С. 72.

<sup>2</sup> См.: *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987. – С. 22; *Попугаев Ю.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – С. 12–13.

корректировки в части определения мер административно-процессуального «пресечения»<sup>1</sup>, которые, по мнению В.Р. Кисина, заключаются в принудительном ограничении свободы передвижения лица, уже совершившего правонарушение, в целях «пресечения нарушения» и обеспечения выполнения им своих процессуальных обязанностей<sup>2</sup>, а А.И. Дворяк считает, что применением мер данной группы пресекается «уклонение» лица от выполнения своих процессуальных обязанностей.<sup>3</sup>

Действительно, что касается непосредственной целенаправленности при осуществлении тех или иных мер обеспечения, то здесь присутствуют некоторые особенности. Общая цель рассматриваемой группы мер процессуального принуждения – обеспечение производства по делам об административных правонарушениях – объединяет промежуточные, непосредственные цели, которые достигаются при реализации этих мер на каждой стадии производства по делу. Они заключаются в обеспечении выполнения правонарушителем и другими участниками административного производства процессуальных обязанностей, создания предпосылок для установления личности нарушителя, обнаружения, исследования и закрепления доказательств, а также условий для правильного и объективного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по нему решения<sup>4</sup>. Кроме того, при их применении в ряде случаев, помимо цели непосредственного обеспечения производства, проявляется ещё одна цель – предотвращение (исключение возможности) совершения правонарушителем возможных новых аналогичных противоправных действий. Проиллюстрируем это на следующем примере. В деятельности милиции нередки ситуации, когда при-

---

<sup>1</sup> К этим мерам относят доставку, административное задержание и привод.

<sup>2</sup> *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. – М.: МВШМ МВД СССР, 1987. – С. 23.

<sup>3</sup> *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МЮИ МВД России, 1996. – С. 70.

<sup>4</sup> Полагаем, что категория цели важна при характеристике любой правовой меры. Большое значение имеет вопрос о точном формулировании непосредственных целей применения различных мер обеспечения в КоАП, так как игнорирование этих целей в конкретных ситуациях ведёт к нарушению прав и законных интересов граждан.

бывшие по вызову в жилое помещение сотрудники пресекают деяние проживающего там гражданина, содержащее признаки мелкого хулиганства, в решительной форме потребовав от последнего прекратить противоправное поведение. Если в данном случае не представляется затруднений установить личность правонарушителя на месте, а противоправный характер совершённых им действий подтверждается соседями, сотрудники милиции при условии, что гражданин раскаивается в содеянном, могут составить административный протокол и предупредить нарушителя о том, что он будет вызван в орган внутренних дел для рассмотрения дела о совершённом правонарушении. Однако тогда, когда сотрудники милиции покидают место происшествия, данный гражданин может ещё раз совершить противоправные действия, что влечёт повторный вызов наряда для принятия мер к вновь разбушевавшемуся нарушителю. По возвращении сотрудников милиции нарушитель может в дерзкой форме заявить, что не явится на следующий день в отдел внутренних дел. Зачастую его агрессивное поведение вызывает необходимость применения физической силы. После чего милиционерам для недопущения возможных новых противоправных действий, а также обеспечения процедуры привлечения нарушителя к административной ответственности приходится применить к нему меры обеспечения – доставку и административное задержание, в результате чего продолжение противоправного поведения оказывается невозможным и, кроме того, обеспечивается реализация процедуры административного наказания виновного гражданина. В данном примере, помимо обеспечения участия правонарушителя в производстве для привлечения его к ответственности, применение сотрудниками милиции административного задержания позволило предотвратить совершение возможных новых противоправных действий.

В этой связи основной целью таких мер, как доставка, административное задержание и привод, правильно будет считать обеспечение участия обязанных лиц в производстве по делу об административном правонаруше-

нии<sup>1</sup> Следует полностью согласиться с классификацией, предложенной А.И. Каплуновым, который, говоря в целом о принудительных мерах административно-процессуального обеспечения, применяемых органами внутренних дел, предлагает подразделять их в зависимости от выполняемых функций в рамках производства на меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении (доставление, административное задержание, привод), и меры, направленные на получение доказательств (личный досмотр, досмотр вещей, осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; медицинское освидетельствование)<sup>2</sup>.

Резюмируя вышеизложенное, полагаем, что с учётом специфики применения доставления, административного задержания и привода в связи с совершением правонарушений, посягающих на общественный порядок, их в данном случае также более верно будет именовать мерами, обеспечивающими участие обязанных лиц в производстве. В свою очередь, в зависимости от непосредственной целенаправленности и функционального назначения исследуемая группа мер обеспечения может быть дифференцирована на две основные разновидности: меры, обеспечивающие участие обязанных лиц в производстве по делу об административном правонарушении, и меры, направленные на получение доказательств. Данная классификация, показывающая двойственность назначения мер процессуального принуждения представляется наиболее конструктивной, так как при этом достигается необходимая дифференциация рассматриваемых мер и их группировка, обеспечивающая формулировку чётких алгоритмов реализации этих мер на практике при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок.

---

<sup>1</sup> К данным лицам относятся: лицо в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, законный представитель юридического лица, законный представитель несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности, свидетель.

<sup>2</sup> См.: Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005. – С. 382.

Применение указанной классификации позволяет наиболее последовательно подтвердить самостоятельность мер административного пресечения и мер обеспечения, устранить излишнее терминологическое дублирование. Кроме того, это делает возможным чётко разделять направленность, содержание, а также юридические последствия действий, связанных с непосредственным задержанием лица, в процессе которых осуществляется фактический захват нарушителя с применением в необходимых случаях физической силы и следующее за этим его доставление, а также в необходимых случаях административное задержание.

Анализ контактов сотрудников милиции с правонарушителями при осуществлении данных операций, а также интервьюирование должностных лиц ОВД показывают, что в 62% случаев они считают возможной реализацию этих действий по единому алгоритму, конечные результаты осуществления которого оформляются рапортом. Между тем захват правонарушителя с использованием физической силы относится к мерам пресечения, возможность осуществления которых строго регламентирована Законом «О милиции»<sup>1</sup>, а результаты применения действительно необходимо фиксировать в виде рапорта<sup>2</sup>. Подобные меры направлены только на прекращение совершения противоправных действий либо на исключение возможности доведения их до конца (например, при распитии алкогольной продукции в общественном месте). Применение таких мер (например, фактическое задержание лица при совершении правонарушения) создаёт необходимые условия для осуществления дальнейшего разбирательства на месте совершения противоправного деяния, в результате которого возможно в дальнейшем вообще не возбуждать дело об административном правонарушении.

Так, в рассмотренном примере<sup>1</sup> мерой пресечения, предшествующей (создающей почву) реализации мер обеспечения, будет являться применение

---

<sup>1</sup> См.: ст. 13 Закона РФ «О милиции» // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666.

<sup>2</sup> См., например: п. 163 Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности: Приказ МВД РФ № 17 – 1993.

сотрудниками милиции физической силы, для пресечения административного правонарушения и преодоления противодействия законным требованиям, а последовавшее за этим доставление и административное задержание относятся к мерам, обеспечивающим участие обязанных лиц<sup>2</sup> в производстве. Их основное назначение состоит в обеспечении неотвратимости привлечения правонарушителя к ответственности и в создании условий для обеспечения нормального хода всего производства. Что же касается мер, направленных на непосредственное обнаружение, исследование и закрепление доказательственной информации по делу об административном правонарушении, посягающем на общественный порядок, то к ним следует отнести: личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортных средств, находящихся при физическом лице; изъятие вещей и документов.

Конечно же, автор осознает определённую условность данной классификации, так как в её основу положен целевой признак, а ряд процессуальных мер обеспечивает достижение не одной, а нескольких целей. Так, определённая коммулятивность целей наблюдается у мер, обеспечивающих участие обязанных лиц в производстве. Например, доставление очень часто применяется к правонарушителю не только с целью предотвращения новых противоправных деяний с его стороны, но и одновременно создаёт условия для сбора необходимой доказательственной базы, исключая возможность его уклонения от ответственности. Подобная двойственность имеет место в ситуации, когда наряд милиции доставил в помещение ОВД гражданина, совершившего оскорбительное приставание к пассажирам автобуса, при этом к моменту прибытия сотрудников милиции нарушитель вел себя возбуждённо и удерживался потерпевшими на остановке. Однако, если документов, удостоверяющих личность, при нём не оказалось, а назвать себя он решительно отказывается, ввиду невозможности установления личности и составления на месте протокола об административном правонарушении, он может быть дос-

---

<sup>1</sup> См. стр. 48–49 настоящего издания.

<sup>2</sup> В данном случае правонарушителя.

тавлен в отдел внутренних дел. В данном примере доставление правонарушителя преследовало не только цели установления его личности, составления протокола об административном правонарушении (то есть совершение необходимых процессуальных действий, направленных на получение доказательств), но и недопущение совершения им возможных новых противоправных поступков ввиду крайне возбуждённого поведения последнего. В таком случае классификация по целевому признаку позволяет отразить специфику и условия применения каждой меры<sup>1</sup>.

Вместе с тем объективно присутствующая неоднородность характера и направленности принудительных ограничений, содержащихся в различных мерах обеспечения, делают их дифференциацию необходимой. Указанное обстоятельство послужит последовательному и стабильному закреплению данной группы административно-принудительных мер в действующем законодательстве. При этом конкретизация целей применения тех или иных мер обеспечения будет способствовать не только адекватному восприятию фактических и юридических оснований их реализации, упорядочению процедур осуществления правоограничений, но и в целом формированию наиболее эффективного механизма воздействия на правонарушителей в практической деятельности правоохранительных органов.

---

<sup>1</sup> Более подробно об универсальности целей применения конкретных мер обеспечения см. вторую главу данной работы.

## **ГЛАВА II**

### **Проблемы правовой регламентации применения мер обеспечения**

#### **§ 1. Регламентация мер обеспечения, ограничивающих физическую свободу граждан**

Результаты исследования современного состояния практики применения и юридической природы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, содержащиеся в первой главе данной работы, позволяют констатировать присутствие существенных различий в порядке их реализации, что отражается в рамках предложенной классификации. Это обстоятельство обуславливает необходимость осуществления подробного, дифференцированного анализа проблем правовой регламентации каждой из групп мер обеспечения с учётом специфики производства при совершении нарушений, посягающих на общественный порядок.

Без детального правового регулирования данной сферы, связанной с массовыми ограничениями прав и свобод граждан, без чёткой регламентации порядка их осуществления невозможно добиться эффективной реализации принудительного воздействия при применении указанных мер. Между тем анализ практики деятельности милиции в этом направлении показывает, что отсутствие в действующем законодательстве сроков осуществления доставления, некорректность определения условий правомерности проведения личного досмотра и досмотра вещей, значительно затрудняет оперативную и адекватную реакцию сотрудников ОВД на совершение правонарушений, обладающих высокой степенью социальной опасности, вносит путаницу в правосознание должностных лиц и граждан.

Как было отмечено в § 2 предыдущей главы, в зависимости от характера содержащихся в них правоограничений меры обеспечения могут быть разделены на следующие основные группы: 1) меры обеспечения, ограничивающие физическую свободу граждан; 2) меры обеспечения, ограничивающие иные личные неимущественные права граждан; 3) меры обеспечения, ограничивающие имущественные права граждан. Принимая во внимание

единство целей, однородность процессуального назначения, продолжительный характер воздействия на нарушителей, содержащийся в мерах обеспечения, ограничивающих физическую свободу, а также их высокую степень востребованности при производстве по делам о правонарушениях в сфере общественного порядка<sup>1</sup>, представляется необходимым рассмотреть проблемы правовой регламентации доставления, административного задержания и привода, то есть всех мер, входящих в первую из выделенных групп. При этом учитывая, что отнесение некоторых принудительных мер ко второй и третьей вышеуказанным группам целесообразно прежде всего в теоретическом плане, так как на практике алгоритмы их реализации неразрывно связаны в рамках единых по содержанию действий, непосредственно направленных на граждан или предметы материального мира с целью получения доказательств<sup>2</sup>, а также сходство законодательных условий их правомерного осуществления<sup>3</sup>, полагаем возможным, соединив данные группы, проанализировать в следующем параграфе проблемы правового обеспечения тех мер, которые наиболее часто применяются при совершении правонарушений, посягающих на общественный порядок.

Анализ 1 286 ситуаций, связанных с осуществлением производства сотрудниками милиции, показывает, что в 63% случаев не представляется возможным установить личность нарушителя на месте совершения административно наказуемого деяния, либо присутствуют иные причины, препятствующие составлению административного протокола. Указанные обстоятельства определяют необходимость ограничения свободного передвижения последнего и его дальнейшего принудительного препровождения в служебное помещение милиции, то есть в осуществлении доставления в соответствии со ст. 27.2 КоАП. Результаты анкетирования сотрудников ОВД показали, что

---

<sup>1</sup> См. табл. 2.

<sup>2</sup> Например, при личном досмотре и досмотре вещей.

<sup>3</sup> Таковым является условие правомерности осуществления личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств, сформулированное в ст. 27.7, 27.9 как «обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности».

58% опрошенных милиционеров патрульно-постовой службы и 41% участковых уполномоченных милиции всегда применяют доставку при производстве, 24% инспекторов отделов (отделений) по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства<sup>1</sup> иногда реализуют данную меру обеспечения, и ни один из опрошенных не указал на то, что вообще не использовал доставку в практике своей деятельности.

Доставление как мера обеспечения рассматривается в ряде работ, в том числе диссертационных исследованиях и статьях<sup>2</sup>. Изучение точек зрения, представленных в указанных научных работах, показывает, что их можно свести в две основные группы. Одни авторы предлагают рассматривать доставку только применительно к административному задержанию в рамках единой процессуальной модели<sup>3</sup>. Так, в частности указывается, что «понятие административного задержания... включает в себя сущность и задержания и доставления»<sup>4</sup>. Более того, высказывается мнение, что «действия, связанные

---

<sup>1</sup> Далее для краткости «инспекторы отделов (отделений) по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнению административного законодательства» именуется «инспекторы ОБППР и ИАЗ».

<sup>2</sup> См., напр.: *Попович О.М., Мосин М.В.* Институты доставки и административного задержания: процессуальный порядок их реализации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003; *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991; *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1997; *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1999; *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставка и привод в системе мер административного принуждения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005.

<sup>3</sup> См., напр.: *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991; *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003.

<sup>4</sup> *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 63.

с фактическим задержанием правонарушителя, его доставлением и содержанием в установленном месте взаимосвязаны и взаимообусловлены и, видимо, нет оснований для наделения какого-нибудь из них самостоятельным правовым статусом, выходящим за рамки института административного задержания»<sup>1</sup>. Другие же, наоборот, считают доставку и административное задержание различными процессуальными институтами<sup>2</sup>.

Сущность доставления состоит в урегулированных административно-процессуальными нормами действиях уполномоченных должностных лиц по принудительному перемещению нарушителя в соответствующий орган и ограничении тем самым свободы его действий и передвижений. Включенное наблюдение порядка и последствий осуществления сотрудниками милиции 1 217 доставлений правонарушителей позволяет утверждать, что в 30% случаев это сопровождалось последующим административным задержанием, в остальных случаях реализация указанной меры не влекла в дальнейшем применение административного задержания. Представляется, что в ситуациях, когда административное задержание и доставление переплетены, дополняют друг друга и используются в рамках единой модели действий, их всё же правильной считать самостоятельными мерами, тесно связанными между собой. Считаем, что нет оснований, полностью соединять меры обеспечения, имеющие самостоятельное законодательное регулирование. Более того, из смысла ст. 27.2 КоАП следует, что: во-первых, законодатель не требует обязательного применения административного задержания после окончания доставления; во-вторых, доставляемое лицо в соответствии со ст. 27.2 КоАП

---

<sup>1</sup> Там же. – С. 64.

<sup>2</sup> См., напр.: *Красноглазов А.Ю.* Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1999; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005.

в момент доставления имеет статус доставляемого, и считать данное лицо административно задержанным юридически неверно; в-третьих, в соответствии со ст.27.5 КоАП самостоятельный срок административного задержания лица исчисляется с момента его доставления.

Полагаем, что одной из основных причин расхождения мнений учёных-административистов относительно самостоятельности доставления является отсутствие в настоящее время в КоАП чёткой регламентации процессуального срока его осуществления<sup>1</sup>. Так, ранее в ст. 238 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях было установлено, что «нахождение доставленного в штабе народной дружины не может длиться более одного часа». Считаем, что в связи с этим совершенно прав В.А. Тюрин, указывающий, что «...с позиции защиты прав и законных интересов личности в Кодексе важно закрепить хотя бы примерный срок доставления, поскольку «доставление» имеет самостоятельный процессуальный статус»<sup>2</sup>. Кроме того, отсутствие в настоящее время фиксированного срока существенно затрудняет процедуры реализации как доставления, так и административного задержания, что подтверждают результаты проведённого опроса сотрудников милиции (см. табл. 5, 6).

---

<sup>1</sup> Ч. 2 ст. 27.2 устанавливает, что доставление необходимо осуществлять «в возможно короткий срок».

<sup>2</sup> *Тюрин В.А.* О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 7. – С. 26.

Таблица 5

**Основные факторы, осложняющие применение доставления правонарушителей сотрудниками милиции**

№ п/п	Факторы	Количество положительных ответов													
		ед.							%						
		инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вытрезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС	инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вытрезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС
1	Отсутствие в КоАП конкретных оснований применения	71	52	84	56	43	47	45	52	24	31	37	36	27	46
2	Отсутствие в КоАП процессуальных сроков применения	38	137	114	69	57	95	29	28	63	42	46	48	54	30
3	Отсутствие процессуального порядка реализации	26	37	60	26	29	63	20	19	17	22	17	24	36	21
4	Невозможность осуществлять применение данной меры при выявлении любого правонарушения	27	26	43	17	18	38	13	20	12	16	11	15	22	14

Таблица 6

**Факторы, осложняющие применение административного задержания сотрудниками милиции**

№ п/п	Факторы	Количество положительных ответов													
		ед.							%						
		инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС	инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС
1	Отсутствие в КоАП исчерпывающего перечня оснований применения	60	81	185	41	70	65	59	44	37	68	27	59	37	61
2	Отсутствие в КоАП разграничения между сроком, на который возможно осуществлять доставку, и сроком административного задержания	79	142	84	108	45	109	36	58	65	31	71	38	62	37

Анализ содержания таблиц 5, 6 показывает, что большинство должностных лиц, наиболее часто реализующих доставку для составления протокола об административном правонарушении и проводящих дальнейшее разбирательство с доставленными нарушителями (участковых уполномоченных, милиционеров патрульно-постовой службы, сотрудников дежурных частей), считают основной причиной, затрудняющей процедуру применения данной меры обеспечения, отсутствие процессуальных сроков её осуществления. В частности, сотрудники дежурных частей считают серьёзным пробелом КоАП отсутствие в нём разграничения срока, в течение которого возможно нахождение доставленного гражданина в помещении ОВД, и срока административного задержания.

При определении продолжительности срока доставления следует учитывать, что он складывается из времени принудительного препровождения субъекта в помещение органа внутренних дел, времени, необходимого для установления личности правонарушителя и выполнения необходимых процессуальных действий. Согласно ст. 27.2 КоАП доставка применяется для составления протокола об административном правонарушении, но при этом не учитываются другие процессуальные документы, которых может быть несколько<sup>1</sup>. При этом срок принудительного препровождения лица в помещение ОВД определён в ст. 27.2 КоАП как «возможно короткий». Проведённые эксперименты, а также включенное наблюдение за осуществлением 1 217 доставлений правонарушителей позволили установить, что в городских условиях этот срок составлял в среднем от 15 до 30 минут, а в сельской местности при отсутствии развитой инфраструктуры и транспорта в распоряжении работников милиции срок доставления нередко превышал 2 и более часа. Кроме того, можно констатировать, что действия сотрудников милиции во всех случаях были направлены непосредственно на реализацию данной меры

---

<sup>1</sup> Так, КоАП предусматривает в рамках производства необходимость составления 11 разновидностей протоколов (протокол доставления, административного задержания, личного досмотра и т. д.) и 19 различных определений (определение о передаче дела в суд, определение о передаче на рассмотрение по подведомственности и т. д.).

обеспечения. Поэтому полагаем, что в настоящее время нет необходимости ограничивать срок выполнения таких операций жёсткими временными рамками.

Между тем анализ содержания гл. 27 КоАП показывает на отсутствие в ней указания на максимально возможный срок нахождения доставленного гражданина в помещении ОВД, в течение которого надлежит осуществить процессуальные действия. В настоящее время в соответствии со ст. 27.5 КоАП срок административного задержания исчисляется с момента доставления. Однако на основании ст. 27.3 КоАП административное задержание должно осуществляться лишь в исключительных случаях. Таким образом, абсолютно неурегулированным остаётся вопрос о возможном сроке нахождения доставленного субъекта в служебном помещении, если административное задержание не производится. Так, п. 47 Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup> определяет, что разбирательство с лицом, доставленным за совершение административного правонарушения, производится, *как правило*<sup>2</sup>, незамедлительно в порядке очерёдности доставления. Между тем по данным Книг учёта лиц, доставленных в ОВД, ведущихся в дежурных частях 47 ГО(РО)ВД, расположенных на территории 5 субъектов Федерации, в 41% случаев срок нахождения граждан в помещении ОВД превышал регламентированный ст. 27.5 КоАП срок административного задержания<sup>3</sup> (см. табл. 7). Изучение действий сотрудников милиции в подобных ситуациях, а также их опрос позволили установить: основанием для такого большого времени содержания доставленного субъекта они считают то обстоятельство, что срок административного задержания, исчисляемый с момента доставления нарушителя, установлен

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации: Приказ МВД РФ № 174 – 2002 г.

<sup>2</sup> Выделено автором.

<sup>3</sup> Согласно требованиям приложения №8 к Наставлению по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации в каждой Книге учёта лиц, доставленных в орган внутренних дел, имеются графы, содержащие информацию о дате и времени доставления и дате и времени освобождения.

только в отношении задержанного в административном порядке. Однако статус задержанного данное лицо приобретает лишь с момента составления протокола о задержании и водворения его в соответствии с требованиями ст. 27.6 КоАП в специально отведённое для этого помещение. В противном случае правонарушитель находится в положении доставленного и срок его содержания в ОВД «для установления личности» ничем законодательно не ограничен<sup>1</sup> (за исключением случаев содержания доставленного гражданина, который находится в состоянии опьянения до момента его вытрезвления).

Таблица 7

**Продолжительность нахождения лиц, доставленных в ОВД, в случае, если их административное задержание не осуществлялось**

№ п/п	Продолжительность нахождения доставленных	Количество случаев нахождения доставленных в ОВД в течение соответствующего срока (административное задержание не осуществлялось)	В % от общего количества доставлений, не связанных с осуществлением административного задержания
1	Свыше 4-х часов	155	9
2	От 3-х до 4-х часов	552	32
3	От 1-го часа до 3-х часов	448	26
4	Менее 1-го часа	569	33

Анализ обстоятельств, связанных с продолжительным нахождением доставленных в ОВД, показывает, что они не всегда оправданы объективно необходимыми причинами. Так, в 36% случаев это обусловлено выполнением сотрудниками милиции, осуществившими доставку, различных второстепенных действий, в том числе по указанию руководства. В иных условиях

<sup>1</sup> При этом в графе «Какие приняты меры к доставленному или куда он направлен» Книги учёта лиц, доставленных в орган внутренних дел, проставляется отметка «В КАЗ (комнату для административно задержанных) не помещался».

должностные лица ОВД вынуждены совершать выезд на место совершения других противоправных действий, причём в 70% подобных ситуаций их коллеги (сотрудники дежурных частей, участковые уполномоченные милиции) не обременяют себя выполнением функций, связанных с разбирательством с субъектами, доставленными за совершение правонарушений (в том числе не предпринимают необходимых действий по установлению их личности), мотивируя своё бездействие тем, что не знают всех обстоятельств конкретного дела. При этом граждане просто ожидают возвращения сотрудника в комнате для разбирательства с доставленными или в каких-либо иных служебных помещениях ОВД, не приспособленных для этой цели.

Проведенные эксперименты показали, что при условии незамедлительного выполнения всех необходимых действий для разбирательства с доставленным более чем достаточно 1 часа<sup>1</sup>. Если же нарушитель препятствует установлению его личности, что делает невозможным осуществить все необходимые мероприятия в течение этого времени, следует применять в соответствии со ст. 27.3 КоАП административное задержание. Считаем, что максимально возможный срок нахождения доставленного в служебном помещении ОВД должен быть детально регламентирован на законодательном уровне.

Резюмируя вышеизложенное, для укрепления гарантий прав и законных интересов лиц, в отношении которых ведётся производство, а также предоставления сотрудникам милиции достаточного времени для проведения нужных действий, полагаем целесообразным ограничить продолжительность срока нахождения доставленного лица в служебном помещении 1 часом. При этом он должен быть обязательно включён в срок административного задержания, так как на основании ст. 27.5 КоАП продолжительность последнего исчисляется с момента доставления.

---

<sup>1</sup> К этим действиям, помимо установления личности правонарушителя относятся: проверка по автоматическим базам данных наличия сведений о правонарушителе по картотеке лиц, привлечённых к административной ответственности за правонарушения, а также другим картотекам по месту его жительства, при этом особое внимание обращается на сведения из оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учётов.

В связи с этим ч. 2 ст. 27.2 КоАП полагаем необходимым изложить в следующей редакции:

«Доставление должно быть осуществлено в возможно короткий срок.

Нахождение доставленного лица в служебном помещении органов, указанных в настоящей статье, не может длиться более одного часа. Срок нахождения доставленного лица в служебном помещении включается в срок административного задержания».

Говоря о непосредственных обстоятельствах, вызывающих необходимость реализации доставления, следует отметить, что у практических работников часто возникает проблема выбора одного из двух вариантов решения: разобраться с гражданином на месте совершения противоправного деяния или же доставить его для составления протокола в соответствующий орган, так как им не понятно такое условие, как «невозможность его составления на месте административного правонарушения»<sup>1</sup>. Основываясь на результатах исследования, можно констатировать, что от 26% до 29% среднего начальствующего состава и от 21 до 48% рядового и младшего начальствующего состава сотрудников ОВД путают основания осуществления доставления лица, в отношении которого ведётся производство (в соответствии со ст. 27.2 КоАП), с основаниями доставления лица в медицинский вытрезвитель, изложенными в ст. 11 Закона РФ «О милиции»<sup>2</sup> (см. табл. 8). Более всего это касается сотрудников медицинских вытрезвителей, так как для них данная процедура является основным направлением служебной деятельности, результаты применения которой они оформляют в виде рапорта. От 21 до 49% сотрудников служб милиции общественной безопасности необоснованно сужают основания реализации доставления, считая таковыми только признаки совершения субъектом одного из наиболее часто выявляемых правонарушений, предусмотренного ст. 20.1 КоАП «Мелкое хулиганство». Многие сотрудники милиции (в том числе 18% инспекторов ОБППР и ИАЗ ОВД) оши-

---

<sup>1</sup> См.: КоАП, ст. 27.2, ч. 1.

<sup>2</sup> СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666.

бочно полагают, что, руководствуясь ст. 27.2 КоАП, можно доставлять в милицию для «установления личности» любого гражданина, не имеющего при себе документов (см. табл. 8). Подобное толкование не может быть признано правильным, поскольку отсутствие документов, удостоверяющих личность, или отказ предъявить их работнику милиции сами по себе не могут служить основанием для реализации принудительного воздействия.

В этой связи очень важно разделять основания применения доставления и поводы к его осуществлению в конкретной ситуации. Под основанием применения доставления следует понимать фактические обстоятельства, указывающие на совершение правонарушения каким-либо гражданином. Правонарушение в данной ситуации выступает в качестве юридического факта, влекущего правоохранительную реакцию со стороны государства. Именно таким образом в соответствии с требованиями действующего законодательства понимают фактическое основание доставления 43% инспекторов ОБППР и ИАЗ и 33% участковых уполномоченных милиции (см. табл. 8).

Таблица 8

## Фактические основания доставления, используемые сотрудниками милиции

№ п/п	Фактические основания доставления	Количество положительных ответов													
		ед.							%						
		инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС	инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС
1	Установление личности гражданина	24	48	147	63	37	81	37	18	22	54	42	31	46	38
2	Нахождение лица в общественном месте в состоянии опьянения и утратившего способность передвигаться или ориентироваться	36	63	57	30	57	44	30	26	29	21	20	48	25	31
3	Нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам	47	107	71	44	30	42	22	34	49	26	29	21	24	23
4	Совершение лицом административного правонарушения	59	72	33	26	14	32	10	43	33	12	17	12	18	11

Кроме того, для правомерного осуществления доставления необходимо наличие повода, то есть тех обстоятельств, которые делают невозможным составление протокола об административном правонарушении на месте его выявления. Эти поводы и необходимо конкретизировать в КоАП. Так, изучение порядка проведения сотрудниками милиции 1 217 доставлений правонарушителей позволило установить, что поводами, реально вызывающими необходимость применения данной меры обеспечения в рамках производства, являлись следующие (см. табл. 9).

Таблица 9

**Поводы, вызывающие необходимость осуществления доставления лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении**

№ п/п	Поводы, вызывающие необходимость осуществления доставления	Количество доставлений в соответствии с данным основанием	В % от общего числа доставлений
1	Отсутствие документов у правонарушителя и невозможность установить на месте его личность	385	32
2	Нахождение лица в состоянии опьянения	261	21
3	Отсутствие у лица постоянного места жительства	189	15
4	Поведение лица, совершившего правонарушение, препятствующее нормальному осуществлению необходимых процессуальных действий	177	14

5	Необходимость осуществления процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно <sup>1</sup>	153	13
6	Иные поводы	52	5

Необходимо отметить, что не все указанные поводы, учитываемые сотрудниками милиции при осуществлении доставления (см. табл. 9), можно признать целесообразными. Так, доставление правонарушителя, находящегося в состоянии опьянения следует считать необходимым, если он утратил способность передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке либо может причинить вред себе или окружающим и доставление осуществляется в медицинский вытрезвитель. В противном же случае при отсутствии иных оснований это нельзя признать препятствующим составлению протокола об административном правонарушении на месте его выявления<sup>2</sup>. Анализ результатов осуществления доставлений лиц, находящихся в состоянии опьянения показал, что в 42% случаев в результате применения данной меры обеспечения у граждан пропали деньги или иные ценные вещи (по результатам выборочного опроса лиц, в отношении которых применялось доставление). Причём более чем в половине случаев они не стали обжаловать действия сотрудников милиции, связанные с фактами пропажи у них денежных

<sup>1</sup> Под указанным поводом понимаются, в частности, обстоятельства, вызывающие необходимость осуществления действий по проверке подлинности предъявленных документов, принадлежности изъятых у лица веществ к наркотическим средствам (при выявлении фактов потребления наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20 КоАП)), а также ситуации, когда в силу объективных причин (например, климатических условий) невозможно на месте составить протокол об административном правонарушении.

<sup>2</sup> Наблюдения показывают, что сотрудники милиции, имеющие стаж службы более пяти лет, в 72% случаев, не выясняя всех обстоятельств совершения правонарушения, осуществляют доставление нарушителя в ОВД, если он находится в состоянии опьянения, не принимая при этом во внимание ни действительное состояние гражданина (в том числе степень его опьянения, реакцию на требования милиционеров), ни расположение его места жительства (в 36% ситуаций доставление было реализовано в ситуации, когда гражданин был остановлен в непосредственной близости от места проживания).

сумм из-за их незначительности и неверия в возможность объективного разбирательства по факту поданных ими жалоб.

Наблюдения за порядком осуществления производства показали, что от 36% до 69% сотрудников милиции, имеющих стаж работы менее трёх лет, не имели устойчивых знаний порядка взаимоотношений с враждебно настроенными, истеричными, нетрезвыми и агрессивными правонарушителями, не чётко представляли основания и порядок применения физической силы и специальных средств при доставлении. Вместе с тем по результатам опроса сотрудников со стажем более пяти лет можно констатировать, что 77% из них воспринимают правовые основы деятельности по применению мер обеспечения к нарушителям «как набор невыполнимых, оторванных от практики общих указаний, не обеспечивающих чёткую регламентацию алгоритмов выполнения служебных функций».

Таким образом, считаем необходимым отразить в ст. 27.2 КоАП в качестве непосредственных поводов применения доставления следующее:

1) отсутствие у лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, документов и невозможности установить на месте его личность;

2) отсутствие у лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, постоянного места жительства;

3) поведение лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, препятствующее нормальному осуществлению необходимых процессуальных действий;

4) необходимость процессуальных действий, выполнить которые на месте совершения правонарушения невозможно.

Вместе с тем полагаем, что информация о непосредственных поводах применения доставления и сроках нахождения нарушителя в ОВД должна обязательно фиксироваться в протоколах о реализации данной меры обеспечения. Надлежащее процессуальное оформление результатов осуществления доставления обеспечивает соблюдение прав и свобод субъектов, подвергну-

тых его воздействию. Кроме того, это будет способствовать своевременному и всестороннему разрешению конфликтов, возникающих между гражданами и сотрудниками милиции, так как более 40% жалоб, связанных с реализацией доставления, обусловлены его безосновательным применением к правонарушителям, а также необоснованно длительным нахождением доставленного лица в помещении ОВД. Следует отметить, что КоАП предусматривает возможность альтернативного оформления результатов доставления в виде самостоятельного протокола либо отметки в протоколе об административном правонарушении или административном задержании<sup>1</sup>. Однако в 36% изученных административных дел сотрудники милиции оформили результаты применения доставления в виде рапорта. При этом в них полностью отсутствовала информация о времени доставления в помещение ОВД, а была указана лишь цель доставления – «для составления протокола об административном правонарушении».

Результаты проведенного анкетирования позволили выявить следующую картину. На вопрос анкеты: «Как в большинстве случаев Вы оформляете результаты применения доставления?», – 71% милиционеров патрульно-постовой службы, 44% участковых уполномоченных ответили, что делают это в форме рапорта; 22% милиционеров ППС и 33% участковых уполномоченных – при помощи отметки в протоколе об административном правонарушении, а 63% сотрудников дежурных частей и 19% участковых уполномоченных милиции оформляют протокол о доставлении. Выборочный опрос граждан, в отношении которых велось производство, показал, что в 12% случаев в материалах дел вообще отсутствовали какие-либо данные о доставлении, однако, по их свидетельству, они доставлялись в помещение органов внутренних дел. Такое положение не согласуется с требованиями ч. 3 ст. 27.2 КоАП о процессуальной фиксации результатов доставления. Причиной этого

---

<sup>1</sup> При этом в КоАП отсутствуют какие-либо требования к содержанию протокола о доставлении.

является, с одной стороны, сложившаяся многолетняя практика<sup>1</sup>, а с другой – слишком широкая трактовка содержания ч. 3 ст. 27.2 КоАП, дающая возможность выбора формы процессуальной фиксации результатов доставления.

В тех же случаях, когда результаты доставления оформлялись должным образом, в протоколах отсутствовали непосредственные поводы его применения, а также информация о сроке нахождения доставленного в помещении ОВД. В изученных бланках протоколов о доставлении попросту отсутствовала графа, предусматривающая возможность отражения этой информации, и имелась лишь стандартная формулировка его цели – «для составления протокола об административном правонарушении». В связи с этим достоверно выявить непосредственные поводы доставления в каждом конкретном случае и оценить законность действий сотрудников милиции, его осуществлявших, не представлялось возможным. Кроме того, изучение бланков, разработанных в подразделениях ОВД Брянской, Смоленской, Орловской, Калужской, Курской областей на основании различных рекомендаций МВД РФ<sup>2</sup>, позволило установить, что в них есть только графы о времени доставления в помещение ОВД и нет для отражения информации о времени окончания разбирательства с доставленным субъектом. Включенное наблюдение действий сотрудников при осуществлении данной меры обеспечения дало возможность определить, что в среднем только в 40% случаев доставление осуществляется непосредственно в дежурную часть для разбирательства с доставленными нарушителями. В этих случаях информацию о времени нахождения там последних можно было получить из Книги учёта лиц, доставленных в орган внутренних дел. В остальных же ситуациях, когда разбирательство с ними происходило в служебных кабинетах сотрудников ОВД либо

---

<sup>1</sup> Следует отметить, что Кодекс РСФСР об административных правонарушениях вообще не предусматривал каких-либо требований к оформлению результатов применения доставления.

<sup>2</sup> См., напр.: Образцы документов по делам об административных правонарушениях (для сотрудников органов внутренних дел): методическое пособие / А.С. Дугенец, Н.П. Мышляев, Л.И. Пospelова. – М.: ВНИИ МВД России, 2003.

в помещениях органов местного самоуправления сельского поселения, установить время нахождения этих граждан в данных помещениях не представлялось возможным.

В связи с этим представляется необходимым ограничить возможность произвольного выбора формы фиксации результатов доставления должностными лицами, обязав их во всех случаях применения доставления составлять протокол. При этом, учитывая серьёзность ограничения прав и свобод личности в ходе его реализации, следует законодательно определить важнейшие реквизиты такого протокола, содержание которых будет достаточно для отражения информации относительно оснований доставления и сроков нахождения гражданина в помещении ОВД либо органа местного самоуправления сельского поселения. В таком случае обязанностью должностных лиц будет фиксация указанной информации в каждом протоколе о доставлении. Таким образом, ч. 3 ст. 27.2 КоАП желательно придать следующий вид:

«О доставлении составляется протокол, в котором указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, составившего протокол, сведения о доставленном лице, время, место, повод доставления, а также срок нахождения доставленного лица в служебном помещении органов, указанных в настоящей статье».

В случаях, когда срок нахождения доставленного гражданина в ОВД оказывается недостаточным для совершения необходимых процессуальных действий либо он своим противоправным поведением препятствует их нормальному совершению для обеспечения правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении, в соответствии со ст. 27.3 КоАП может быть осуществлено административное задержание правонарушителя. Данная мера обеспечения наиболее существенно ограничивает физическую свободу граждан, что выражается как в относительно большем

сроке пребывания в ОВД<sup>1</sup>, так и в специальных требованиях к порядку и месту содержания лиц, подвергнутых её воздействию<sup>2</sup>.

Административное задержание (полицейский арест) – мера процессуального принуждения, известная в России достаточно давно. Русские юристы конца XIX – начала XX вв. с сожалением отмечали, что российское законодательство того периода «не слишком бережно относилось к гражданину и его свободе, и полицейский арест почти совсем не был урегулирован в законе»<sup>3</sup>. Правовое регулирование современного административного задержания<sup>4</sup> по-прежнему вряд ли можно оценить удовлетворительно. Несмотря на то, что оно является общепризнанным принудительным средством воздействия милицейской деятельности, и в теории, и в законодательстве до сих пор трактуется не однозначно, что в конечном счёте не способствует единообразию правоприменительной практики и ослабляет правовую защищённость граждан. Многие спорные вопросы, касающиеся порядка применения задержания, на мой взгляд, до конца не разрешены, что, в свою очередь, обуславливает ряд проблем, связанных с правовым регулированием процедур его реализации.

Так, некоторые учёные в зависимости от места, цели и срока предлагают выделять три вида административного задержания (административное задержание на месте совершения правонарушения в целях составления протокола об административном правонарушении (не превышающее трех часов); административное задержание в служебном помещении ОВД в целях составления протокола об административном правонарушении, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела (как правило, не превышающее

---

<sup>1</sup> В случаях, указанных в ст. 27.5 КоАП, лицо может быть подвергнуто административному задержанию на срок до 48 часов.

<sup>2</sup> В соответствии с требованиями ст. 27.6 КоАП задержанные лица содержатся в специально отведённых для этого помещениях, исключаящих возможность их самовольного оставления.

<sup>3</sup> Повторительный курс административного (полицейского) права (по проф. Ивановскому). – Харьков, 1919. – С. 28.

<sup>4</sup> Далее по тексту параграфа «Задержание».

трёх часов); административное задержание в специально отведенном для этого помещении ОВД в целях обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела и исполнения постановления по делу (как правило, до 48 часов))<sup>1</sup>. Полагаем, что подобные предложения приведут к ненужному усложнению процесса применения мер обеспечения в связи с административным правонарушением. Реализация указанных нововведений повлечёт за собой необходимость решения вопроса о процессуальной фиксации каждого вида задержания, а также определения компетенции должностных лиц, уполномоченных их осуществлять.

Анализ порядка применения мер обеспечения при составлении протокола об административном правонарушении показывает, что в ситуациях, когда разбирательство на месте совершения противоправных действий происходит путём «диалога» между нарушителем и должностным лицом, фактически принудительное воздействие на гражданина отсутствует, и поэтому вообще нет необходимости дополнительно ограничивать временные рамки подобных действий (в соответствии с требованиями ст. 28.5 КоАП протокол об административном правонарушении составляется немедленно после его выявления)<sup>2</sup>. Если же нарушитель начинает оказывать противодействие при разбирательстве на месте совершения правонарушения (например, отказывается называть свои паспортные данные или предъявлять документы, удостоверяющие личность), то, как правило, возникает необходимость в доставлении правонарушителя в помещение ОВД<sup>3</sup> для дальнейшего осуществления

---

<sup>1</sup> См.: *Тюрин В.А.* Применение мер пресечения в административном праве России: монография. – М: Изд-во «Щит-М», 2002. – С. 123; *Каплунов А.И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005. – С. 401.

<sup>2</sup> Кроме того, имеют место ситуации, когда правонарушитель признаёт свою вину и раскаивается в содеянном.

<sup>3</sup> Включенное наблюдение за действиями сотрудников милиции показывает, что практически невозможно одновременно осуществлять принудительное (помимо его воли) удержание правонарушителя на месте совершения противоправных действий и составление протокола об административном правонарушении, особенно если там присутствуют родственники или знакомые нарушителя.

необходимых процессуальных действий<sup>1</sup>. Более того, выделение разновидностей административного задержания приведёт к терминологическому дублированию и путанице в действиях сотрудников милиции<sup>2</sup>.

Следует отметить, что в действующем КоАП сделан существенный шаг в этом отношении. Особенно это проявляется в последовательной регламентации возможных сроков задержания нарушителей, в частности задержания за совершение некоторых видов административных правонарушений свыше трёх часов. В юридической литературе такой вид задержания называют специальным<sup>3</sup>. Если Кодекс РСФСР об административных правонарушениях не определял конкретного времени подобной меры, указывая, что «лица, совершившие мелкое хулиганство, нарушения порядка организации и проведения собраний, митингов... могут быть задержаны до рассмотрения дела народным судьёй или начальником (заместителем начальника) органа внутренних дел»<sup>4</sup>, а сроки рассмотрения таких дел были установлены статьёй 257, то новый КоАП конкретно устанавливает максимальное время задержания за совершение правонарушений, посягающих на общественный порядок – не более 48 часов. Тем самым его максимальной срок, предусмотренный ст. 27.5 КоАП, приведён в соответствие с требованиями ст. 22 Конституции Российской Федерации, устанавливающей возможность внесудебного задержания лица на время не более 48 часов.

Однако в современных условиях, учитывая длительность осуществления принудительного воздействия при реализации задержания, а также необходимость содержания задержанного лица в специальном помещении, исключающем возможность самовольного оставления, полагаем необходимо детально регламентировать в КоАП процедуру уведомления родственников

---

<sup>1</sup> По результатам изучения 1 286 случаев, связанных с осуществлением производства.

<sup>2</sup> Считаю более целесообразным чётко разделить сроки осуществления доставления и административного задержания. (см. с. 71).

<sup>3</sup> См., напр.: *Бахрах Д.Н.* Административная ответственность граждан в СССР. – Свердловск, 1989. – С. 143; *Севиюгин В.Е.* Проблемы административного права. – Тюмень, 1994. – С. 104.

<sup>4</sup> КоАП РСФСР. – Ст. 242, ч. 3.

нарушителя, а также обязательно указывать в протоколах о задержании непосредственные поводы для его применения в конкретной ситуации. Так, в ст. 27.3 КоАП говорится, что административное задержание физического лица может быть применено в исключительных случаях. Между тем в настоящее время 41% из числа опрошенных сотрудников милиции считают поводом для применения административного задержания сам факт совершения лицом правонарушения, за которое оно может быть подвергнуто административному аресту, никак не связывая применение данной меры с поведением лица, совершившего правонарушение и необходимостью проведения определённых процессуальных действий. Это находит подтверждение и при изучении формулировок мотивов задержания, содержащихся в протоколах об административном задержании.

Анализ 1 937 протоколов об административном задержании даёт основания утверждать, что в 82% из них в качестве повода реализации данной меры обеспечения указывается цель применения – правильное и своевременное рассмотрение дела об административном правонарушении. При этом следует сказать, что сотрудники милиции, составившие указанные протоколы, буквально следовали рекомендациям по заполнению соответствующих бланков. Так, в изученных бланках протоколов, разработанных на основании методических рекомендаций МВД РФ<sup>1</sup>, нужно указывать «мотивы административного задержания, предусмотренные ст. 27.3 КоАП». Между тем отмечу, что в ст. 27.3 КоАП регламентированы не мотивы или непосредственные поводы задержания, а цели, одной из которых действительно является «обеспечение правильного и своевременного рассмотрения дела об административном правонарушении».

Включенное наблюдение в 783 случаях действий сотрудников ОВД, уполномоченных осуществлять реализацию задержания в 47 городских (рай-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Образцы документов по делам об административных правонарушениях (для сотрудников органов внутренних дел): методическое пособие / А.С. Дугенец, Н.П. Мышляев, Л.И. Поспелова. – М.: ВНИИ МВД России, 2003.

онных) отделах внутренних дел позволило выявить, что в 28% ситуаций подобное ограничение физической свободы граждан применялось для обеспечения их участия в процедуре рассмотрения дела судьёй или должностным лицом ОВД. Причём личность гражданина была уже установлена, а его поведение не было направлено на воспрепятствование осуществлению необходимых процессуальных действий<sup>1</sup>. Принятие решения о задержании нарушителя в таких ситуациях сотрудники милиции объясняли тем, что последний может уклониться в дальнейшем от участия в рассмотрении дела и его невозможно будет привлечь к административной ответственности (в частности наложить административный арест). Подобные действия милиционеров нельзя признать не только целесообразными, но и соответствующими требованиям КоАП, тем более, что в случае неявки нарушителя без уважительной причины к месту рассмотрения дела, он может быть подвергнут приводу в соответствии со ст. 27.15 КоАП. Поэтому считаем необходимым регламентировать в ст. 27.4 КоАП необходимость обязательного отражения в протоколе об административном задержании повода для его осуществления<sup>2</sup> как гарантии соблюдения прав граждан подвергнутых подобному воздействию.

Что же касается необходимости упорядочения процедуры уведомления родственников нарушителя, то исследование практики применения задержания с точки зрения соблюдения прав и законных интересов задержанного лица говорит о недостаточности требований об уведомлении его родственников или законных представителей только при наличии соответствующей просьбы<sup>3</sup>. Изучение протоколов административного задержания показывает, что в настоящее время о таком уведомлении в протоколах делается отметка. Причём в 62% случаев в них имелась запись о том, что задержанный никого не просил уведомить о факте своего нахождения в милиции. Выборочный опрос

---

<sup>1</sup> В большинстве подобных случаев у граждан имелись документы, удостоверяющие личность, они сообщали подлинные сведения о себе и месте работы, а также раскаивались в совершении правонарушения.

<sup>2</sup> Данный повод должен содержать формулировку «исключительных» обстоятельств, обуславливающих необходимость реализации задержания в конкретной ситуации.

<sup>3</sup> См.: КоАП. – Ст. 27.3, ч. 3.

лиц, подвергавшихся административному задержанию, показал, что в 52% случаев они действительно не просили об этом сотрудников милиции, так как не надеялись на возможность осуществления своей просьбы, а сами милиционеры не сообщали им о наличии у них такого права. С другой стороны, на вопрос анкеты: «Разъясняете ли Вы гражданину его права и обязанности при применении мер обеспечения», должностные лица ОВД ответили следующим образом:

- 1) я делаю это во всех случаях (19%);
- 2) разъясняю права и обязанности при наличии требований со стороны гражданина (38%);
- 3) не разъясняю никогда (12%).

Результаты 783 наблюдений за поведением лиц, подвергнутых задержанию, позволили выделить наиболее распространённые варианты первоначальной реакции последних на факт применения к ним данной меры обеспечения, которая в 60% случаев полностью вписывается в рамки прав, предоставленных КоАП (см. табл. 10). Однако включенное наблюдение за действиями сотрудников милиции показало, что только в 40% ситуаций эти права были реализованы (кроме того, лица были проинформированы о наличии у них иных прав, предусмотренных КоАП), в том числе это относилось и к требованию сообщить о факте задержания родственникам. При этом во всех случаях безучастного отношения нарушителя к факту задержания со стороны сотрудников милиции не было предпринято никаких попыток разъяснить ему те или иные права.

**Основные варианты реакции граждан на их помещение  
в комнату для административно задержанных**

№ п/п	Варианты реакции	Количество соответствующих вариантов реакции при производстве по различным категориям дел об административных правонарушениях						В % от общего количества применения административного задержания
		Появление в общественных местах в состоянии опьянения		Мелкое хулиганство		Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах		
		ед.	%	ед.	%	ед.	%	
1	Требования сообщить о факте задержания родственникам	67	22	102	41	56	26	29
2	Безучастное отношение к факту задержания	98	31	24	9	18	8	18
3	Требование о немедленном освобождении	32	10	13	5	56	26	13
4	Требование сообщить о том, когда закончится срок их задержания	30	9	37	14	22	10	11
5	Требование пригласить начальника милиции или прокурора	13	4	41	17	24	11	10
6	Требование объяснить, за что их задержали	52	17	16	6	12	5	10
7	Требование пригласить адвоката	21	7	18	8	31	19	9

Включенное и скрытое наблюдение служебной деятельности сотрудников дежурных частей, непосредственно осуществлявших административ-

ное задержание, показывает, что большинство из них (особенно со стажем работы свыше пяти лет) руководствовались лишь соображениями удобства, простоты, доступности форм и методов работы, ограничиваясь выполнением минимального количества необходимых функций, и не проявляя никакой инициативы, направленной на обеспечение реализации прав задержанных граждан. Вместе с тем по результатам изучения материалов служебных проверок ни один из сотрудников милиции не привлекался к какому-либо виду ответственности за несвоевременное уведомление (неуведомление) родственников задержанного лица.

Налицо ситуация, когда недостаточно чёткая регламентация в правовой норме требований к порядку уведомления родственников нарушителя при применении задержания создаёт возможность для уклонения должностных лиц от их выполнения. Естественно, это, в свою очередь, вызывает у задержанных и их родственников негативную реакцию, выражающуюся в виде обжалования действий сотрудников милиции. Поэтому в целях усиления гарантий прав лиц, привлекаемых к административной ответственности, на основании изложенных положений представляется целесообразным распространить действие нормы об обязательном уведомлении родственников о факте административного задержания того или иного субъекта на все случаи применения данной меры обеспечения (а не только в отношении несовершеннолетних, как это предусмотрено ст. 27.3 КоАП).

Говоря о возможностях и проблемах порядка реализации принудительного воздействия на граждан в рамках производства, нельзя не отметить, что ограничение их физической свободы может иметь место не только при возбуждении дела об административном правонарушении, но и на последующих стадиях административного процесса, а кроме того, в некоторых случаях и в отношении иных участников данного процесса. Мерой, позволяющей осуществить такие ограничения в отношении наиболее широкого круга участников административного производства, является привод, который теперь в соот-

ветствии с КоАП является самостоятельной и полноправной составляющей группы мер обеспечения указанной процессуальной деятельности<sup>1</sup>.

В юридической литературе содержатся различные точки зрения и относительно сущности привода. Так, одни учёные относят привод (в соответствии с критерием предотвращения вредных для общества последствий) к мерам, применяемым для предупреждения правонарушений<sup>2</sup>. Другие считают, что по своему содержанию (характеру правоограничений) привод близок к такой мере, как административное задержание, поэтому необходимо считать «лицо, подвергнутое приводу, административно задержанным»<sup>3</sup>. Третьи полагают, что привод есть объединение двух действий – задержания и доставления<sup>4</sup>. Действительно, сущность привода во многом отображает сущность доставления. Но это не означает, что данные меры возможно считать тождественными прежде всего потому, что в законодательстве их применение регламентируется самостоятельными нормами, преследующими разные цели, и реализация указанных мер осуществляется в рамках различных стадий производства. Думается, что привод по своей сущности представляет собой урегулированные административно-процессуальными нормами действия должностных лиц по принудительному препровождению гражданина к месту рассмотрения дела для производства необходимых процессуальных действий.

Основания применения привода обладают существенными особенностями. Как и при применении любой другой меры обеспечения, в качестве общего основания может выступать факт совершения лицом административ-

---

<sup>1</sup> В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях правовая регламентация привода содержалась в ст. 247 «Права и обязанности лица, привлекаемого к административной ответственности».

<sup>2</sup> См., напр.: *Рябов Ю.С.* Административно-предупредительные меры. – Пермь, 1974. – С. 56.

<sup>3</sup> *Михайлов А.А.* Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 101.

<sup>4</sup> См.: *Аникин С.Б., Мильшин Ю.Н.* О некоторых вопросах применения мер обеспечения по делу об административном правонарушении // Административная ответственность на современном этапе: сборник трудов. – Тамбов, 2003. – С. 13; *Помогалова Ю.В.* Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 117.

но наказуемого деяния. В частности, такое основание имеет место при осуществлении привода физического лица или законного представителя юридического лица, в отношении которых ведётся производство<sup>1</sup>. Однако оно отсутствует, если привод применяется в отношении законного представителя несовершеннолетнего лица, привлекаемого к административной ответственности или в отношении свидетеля. В таких ситуациях главным выступает неявка без уважительной причины участника процесса, отсутствие которого препятствует всестороннему, полному, объективному и своевременному выяснению обстоятельств дела для его разрешения в соответствии с законом<sup>2</sup>. При этом обязательными условиями<sup>3</sup> правомерности применения привода, независимо от наличия тех или иных поводов и оснований для его осуществления, являются предварительный вызов лица, в отношении которого ведётся производство, законного представителя несовершеннолетнего либо свидетеля<sup>4</sup>, а также выяснение обстоятельств о надлежащем их извещении и установление причин неявки<sup>5</sup>.

Следует отметить, что в КоАП не раскрывается порядок осуществления привода, а решение данной задачи возлагается на федеральный орган исполнительной власти в области внутренних дел<sup>6</sup>. Положения ст. 27.15 КоАП находят отражение в Инструкции о порядке осуществления привода<sup>7</sup>, которая в настоящее время частично устранила имевшуюся неразбериху в вопросе об определении территориального органа милиции, обязанного непосредственно исполнять определение о приводе: по месту жительства лица, в отношении которого вынесено определение, или же по месту нахождения органа,

---

<sup>1</sup> См.: КоАП. – Ст. 27.15, ч. 1.

<sup>2</sup> См.: КоАП. – Ст. 29.4, ч. 3.

<sup>3</sup> Эти условия являются существенными гарантиями прав и свобод лица, в отношении которого ведётся производство по делу об административном правонарушении, законных представителей несовершеннолетнего, привлекаемого к административной ответственности, а также свидетеля.

<sup>4</sup> См.: КоАП. – Ст. 29.4, ч. 1.

<sup>5</sup> См.: КоАП. – Ст. 29.7, ч. 1.

<sup>6</sup> См.: КоАП. – Ст. 27.15, ч. 2.

<sup>7</sup> См.: Об утверждении инструкции о порядке осуществления привода: Приказ МВД РФ № 438 – 2003 г.

вынесшего такое решение, возложив эти обязанности на орган внутренних дел по месту нахождения инициатора привода. Однако в соответствии с требованиями этой Инструкции после установления фактического местонахождения гражданина, подлежащего приводу, руководитель ОВД вправе принять решение о направлении постановления (определения) по территориальности либо об обращении в вышестоящий ОВД для получения разрешения на самостоятельное осуществление привода<sup>1</sup>. Полагаем, для повышения оперативности реализации указанной меры обеспечения следует однозначно закрепить обязанность выполнения всех действий на орган внутренних дел по месту нахождения инициатора привода. Кроме того, необходимо детально установить в Инструкции перечень лиц, которые не подлежат приводу<sup>2</sup>.

Но вследствие того, что в соответствии с КоАП на органы внутренних дел возложена обязанность осуществления привода на основании постановления любого органа или должностного лица, уполномоченного рассматривать дело об административном правонарушении<sup>3</sup>, в ведомственном нормативном правовом акте нельзя регламентировать все вопросы применения данной меры обеспечения, в частности поводы и процессуальный порядок принудительного воздействия. Вместе с тем анализ 426 ситуаций, связанных с осуществлением привода сотрудниками различных подразделений ОВД, показывает, что многие существенные проблемы правовой регламентации данной меры обеспечения остаются до настоящего времени неурегулированными, что затрудняет процедуры её реализации. В частности, результаты проведённого анкетирования 1 174 сотрудников милиции свидетельствуют, что от 30 до 58% должностных лиц ОВД, непосредственно осуществляющих привод (милиционеров ППС, участковых уполномоченных милиции, инспек-

---

<sup>1</sup> См.: Инструкции о порядке осуществления привода: [утв. приказом МВД РФ № 438 – 2003 г.]. – П. 7.

<sup>2</sup> Так, в соответствии со ст. 113 УПК РФ не подлежат приводу несовершеннолетние в возрасте до 14 лет, беременные женщины, а также больные, которые по состоянию здоровья не могут оставлять место своего пребывания.

<sup>3</sup> См.: КоАП. – Ст. 27.15, ч.2.

торов ОБППР и ИАЗ), определяют главной причиной, затрудняющей его применение, отсутствие в законодательстве оснований и порядка проникновения в жилище, а 38% инспекторов ОБППР и ИАЗ и 24% участковых уполномоченных считают таковой отсутствие в КоАП требований к содержанию определения о приводе.

Включенное наблюдение действий сотрудников милиции при осуществлении привода даёт основание констатировать, что одним из существенных обстоятельств, ограничивающих возможность его своевременного осуществления, является нерешённость проблемы правомерности проникновения сотрудников милиции в жилище помимо воли проживающих там лиц. Между тем в 70% случаев при применении данной меры им приходится сталкиваться с необходимостью выполнения таких действий, так как осуществить привод, например, с места работы, учёбы, обычного пребывания гражданина невозможно ввиду отсутствия какой-либо информации об этом (либо гражданин является безработным). При этом в 28% ситуаций лицо, подлежащее приводу, просто не открывает дверь в жилое помещение, желая показать, что в данный момент там никого нет, хотя опрос соседей свидетельствует, что это не так. В 21% случаев граждане, проживающие в квартире, отвечают через закрытую входную дверь, что не считают необходимым впускать милиционеров, так как они их не вызывали, а в случае если они попытаются проникнуть в жилище, взломав дверь, то будут привлечены к ответственности<sup>1</sup>.

Анализ ст. 25 Конституции Российской Федерации показывает, что проникновение в жилище против воли проживающих в нём лиц возможно только в случаях, установленных федеральным законом либо на основании судебного решения. Закон РФ «О милиции» определяет для работников милиции право беспрепятственно входить в жилые помещения граждан только при «наличии достаточных данных полагать, что там совершено либо совершается преступление, произошёл несчастный случай, а также для обеспече-

---

<sup>1</sup> В 50% случаев это сопровождается оскорблениями, в том числе и нецензурной бранью в адрес милиционеров.

ния личной безопасности граждан, общественной безопасности, при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках»<sup>1</sup>. Как видно, исполнение привода не является основанием, дающим право на беспрепятственное проникновение в жилище, если только определение не вынесено судьёй. Поэтому в таких ситуациях для доставления лица к месту рассмотрения дела об административном правонарушении сотрудник милиции вынужден под каким-либо предлогом убедить данное лицо открыть дверь, войти в жилое помещение, причём зачастую против воли там проживающих, и исполнить привод. Если же дверь ему не открывают, то определение остаётся неисполненным. Этих проблем можно избежать, если в КоАП будет иметься норма, предусматривающая возможность получения судебного определения о приводе в случаях, когда исполнение данной меры связано с проникновением в жилище помимо воли проживающих в нём лиц.

При этом изучение содержания КоАП<sup>2</sup> позволяет установить, что в нём отсутствуют какие-либо требования к содержанию определения о приводе, что ведет к его произвольному процессуальному оформлению. В ходе контент-анализа 578 определений, а также опроса 436 сотрудников милиции, осуществлявших исполнение этих определений, было установлено, что в 22% случаев лица, привод которых надлежало осуществить, не были предварительно уведомлены о необходимости явки в соответствующий орган, а в 17% случаев в постановлении о приводе отсутствовали данные об их месте жительства. Результаты проведённых экспериментов позволили установить, что для обеспечения нормального порядка реализации исследуемой меры обеспечения и соблюдения требований законности при её применении в постановлении о приводе необходимо указывать фамилию, имя, отчество, год рождения и место жительства лица, подвергаемого приводу; его процессуальный статус; основания для осуществления привода (способ и время его пред-

---

<sup>1</sup> Закон РФ «О милиции» // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666. – П. 18 ст. 11

<sup>2</sup> См.: КоАП. – Ст. 27.15.

варительного уведомления о явке в соответствующий орган), время и место, куда необходимо обеспечить явку. Редакция ч. 2 ст. 27.15 КоАП могла бы в данном случае иметь следующий вид:

«Привод осуществляется органом внутренних дел (милицией) на основании определения судьи, органа, должностного лица, рассматривающих дело об административном правонарушении, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел.

В определении о приводе указываются дата и место его составления, должность, фамилия и инициалы лица, вынесшего определение, сведения о лице, привод которого надлежит осуществить, в том числе и его месте жительства, процессуальное положение лица, подлежащего приводу, и основания его применения, а также дата, время и место, в которое необходимо обеспечить явку лица.

В случаях если привод лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, связан с проникновением в жилище помимо воли проживающих в нём граждан, определение о приводе выносится судьёй».

Представляется, что устранение дефектов правового регулирования процесса реализации принудительного воздействия, ограничивающего физическую свободу граждан, будет способствовать исключению формального подхода должностных лиц к исполнению своих обязанностей, ориентированному в настоящее время прежде всего на достижение количественных показателей (число доставленных, задержанных и т. д.), обязывать их к незамедлительному и приоритетному выполнению всех процессуальных действий в отношении лица, подвергнутого такому воздействию, существенно ограничит возможность имитации служебной активности сотрудников милиции путём умышленного затягивания времени совершения необходимых процедур, что в конечном счете приведёт к сокращению числа конфликтных ситуаций между должностными лицами ОВД и гражданами при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

## **§ 2. Регламентация мер обеспечения, ограничивающих личные и имущественные права граждан**

Кроме доставления, административного задержания и привода, действующим законодательством установлен ряд мер обеспечения, ограничивающих иные личные и имущественные права граждан, к которым относятся: личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице; досмотр транспортного средства; изъятие вещей и документов. Они могут сопровождать процедуры реализации мер обеспечения, ограничивающих физическую свободу граждан, либо являться самостоятельными действиями, совершаемыми в рамках административно-юрисдикционного процесса. При этом имеющие место ограничения личных неимущественных и имущественных прав граждан в основном имеют целью установление фактических обстоятельств совершения правонарушения, а также обнаружение и фиксацию доказательств по делу об административном правонарушении. Эти меры, как справедливо отмечает В.Р. Кисин, объединяет общая процессуальная направленность: все они служат цели получения информации, которая может быть положена в основу вывода по делу об административном правонарушении. Их применение направлено на обеспечение административного процесса информацией, имеющей доказательственное значение, они «являются способами обнаружения и закрепления доказательств»<sup>1</sup>.

Вместе с тем в настоящее время процедуры применения данных мер необходимо рассматривать как составную часть административно-правовых средств, направленных на предупреждение террористической деятельности, что предельно обостряет их актуальность и востребованность. Причём для выполнения превентивных функций реализация мер, ограничивающих личные права граждан, должна вестись в постоянном режиме, а не как временная реакция на определённые действия или угрозы. Поэтому в процессе выпол-

---

<sup>1</sup> *Кисин В.Р.* Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией: учебное пособие. – М., 1987. – С. 37.

нения своих обязанностей (в том числе и при производстве по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок) сотрудники милиции оказываются на гребне противоречия, обусловленного необходимостью осуществления принудительных методов противодействия террористической угрозе<sup>1</sup> и потребностью недопущения необоснованного применения мер обеспечения, приводящего к нарушению прав граждан. Обе названные тенденции носят устойчивый характер в связи с ростом количества совершаемых правонарушений и существенным возрастанием опасности совершения террористических актов. Ситуация усугубляется тем, что с 1995 г. органы внутренних дел практически непрерывно работают в режиме участия в контртеррористических операциях, сопровождающихся усиленным досмотром граждан и их вещей, транспортных средств, перевозимых на них грузов и пассажиров, что сопровождается практически повсеместным ростом напряжённости во взаимоотношениях сотрудников милиции с населением.

Не случайно анализ порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, позволяет утверждать, что наиболее распространенными формами ограничений иных личных и имущественных прав граждан являются различные виды досмотра<sup>2</sup>, а также изъятие вещей и документов, могущих иметь доказательственное значение по делу. Изучение содержания административной практики показывает, что доля дел о правонарушениях, в которых имеются процессуально закреплённые данные о проведении личного досмотра, составляет 81%. Результаты анкетирования свидетельствуют, что 89% из числа опрошенных сотрудников милиции всегда применяют личный досмотр при

---

<sup>1</sup> Например, путём реализации личного досмотра и досмотра вещей.

<sup>2</sup> Здесь имеется ввиду возможность осуществления в соответствии с КоАП личного досмотра, досмотра вещей, досмотра транспортных средств, лиц, в отношении которых ведётся производство.

производстве; ни один из респондентов не указал на то, что вообще никогда не сталкивался с необходимостью реализации данной меры<sup>1</sup>.

Однако включенное наблюдение порядка проведения 1 537 личных досмотров и досмотров вещей, лиц, в отношении которых ведётся производство, позволило выявить ряд несоответствий между практикой реализации указанных мер и требованиями правовых норм, регламентирующих процедуры их применения, что подтверждают, результаты опроса 1 174 сотрудников милиции. В частности, 72% инспекторов ОБППР и ИАЗ, 59% участковых уполномоченных милиции, 39% милиционеров ППС не в полной мере понимают, какие действия в отношении досматриваемых и их вещей не выходят за рамки, предусмотренные КоАП, и являются допустимыми с точки зрения возможности нарушения целостности обследуемых объектов при осуществлении досмотра. Кроме того, 37% участковых уполномоченных милиции, 54% милиционеров ППС и 57% сотрудников дежурных частей считают серьёзным недостатком, затрудняющим применение данной меры обеспечения, отсутствие в действующем законодательстве правовой нормы, регламентирующей допустимость изъятия обнаруженного оружия без понятых (см.табл.11).

---

<sup>1</sup> Отметим, что такие результаты (с отклонением в 3–4%) были получены при анкетировании сотрудников различных подразделений милиции общественной безопасности (участковых уполномоченных, милиционеров патрульно-постовой службы, сотрудников дежурных частей, милиционеров вневедомственной охраны).

Таблица 11

## Обстоятельства, затрудняющие применение личного досмотра, досмотра вещей сотрудниками милиции

№ п/ п	Обстоятельства	Количество положительных ответов													
		ед.							%						
		инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС	инспекторы ОБПР ИАЗ	участковые уполномоченные милиции	сотрудники ППС	сотрудники дежурных частей	сотрудники медицинских вырезвителей	сотрудники вневедомственной охраны	сотрудники ДПС
1	Недостаточно ясное определение в КоАП содержания действий, составляющих сущность личного досмотра и досмотра вещей	101	127	127	56	68	112	69	72	59	39	32	56	62	68
2	Отсутствие правовой нормы, регламентирующей возможность изъятия обнаруженного оружия без участия понятых	46	90	150	77	47	79	40	23	37	54	57	39	34	39

Следует отметить, что изучение правовой базы, регламентирующей важнейшие направления деятельности милиции в целом, а также осуществление функций сотрудниками отдельных основных служб, позволяет сделать вывод о неопределённости и запутанности требований законодательных и ведомственных нормативных правовых актов относительно установления порядка процедур обследования тех или иных вещей с целью обнаружения доказательств. Например, применительно к уголовным делам возможность проведения личного обыска регламентирована ст. 184 УПК РФ в отношении подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления. В соответствии с Законом РФ «О милиции» сотрудники ОВД вправе при наличии достаточных данных о том, что гражданин имеет при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, наркотические средства «производить в порядке, установленном федеральным законом, личный досмотр лиц, досмотр их вещей»<sup>1</sup>. В то же время в п. 147 Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности относительно процедуры задержания и доставления подозреваемых в совершении преступления упоминается о возможности проведения сотрудниками органов внутренних дел наружного осмотра вещей и одежды<sup>2</sup>. Применительно к личному досмотру граждан, доставленных в ОВД за совершение административного правонарушения, или административно задержанных лиц п. 48.4 Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации<sup>3</sup> предписывает совершать данные действия «в соответствии с требованиями ст. 27.7 КоАП». При этом ни в одном из вышеуказанных нормативных правовых актов не раскрывается содержание действий, составляющих сущность реализации регламентируемых принудительных мер<sup>4</sup>. Вполне закономерно, что 58% уча-

---

<sup>1</sup> Закон РФ «О милиции» // СЗ РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666. – П. 2 ст. 11.

<sup>2</sup> См.: Об утверждении Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации: Приказ МВД РФ № 17 – 1993 г.

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД РФ № 174 – 2002.

<sup>4</sup> Более того, говоря о наружном осмотре, регламентированном п. 147 Устава ППС милиции, следует указать на нелегитимность данной меры, так как в соответствии со ст. 55 Конституции РФ ограничение прав и свобод граждан возможно только в соответствии с федеральным законом. Между тем ни в одном законодательном акте не упоминается о возможности осуществления наружного осмотра одежды и вещей граждан. Если же в данном случае наружный осмотр понимается как визуальное обследование гражданина и его вещей, то эффективность таких мер в отношении подозреваемых в совершении преступления очень низкая.

стковых уполномоченных, 36% милиционеров патрульно-постовой службы, 42% сотрудников дежурных частей ОВД в ходе интервьюирования не смогли пояснить, чем отличаются личный досмотр, личный обыск и наружный осмотр. С другой стороны, выборочный опрос 874 граждан, подвергнутых личному досмотру, показывает, что 56% из них считают недопустимыми и противоправными действия работников милиции, связанные со снятием верхней одежды и проверкой вещей, находящихся под ней, так как подобные действия, по их мнению, допустимы только при проведении обыска. Это обуславливает и нередко прямо провоцирует многочисленные конфликты между сотрудниками милиции и гражданами, вносит путаницу в их правосознание, что осложняет не только осуществление должностными лицами ОВД производства по делам об административных правонарушениях, но и значительно снижает превентивный потенциал административно-принудительных мер, применяемых правоохранительными органами с целью противодействия совершению террористических актов.

Анализ действующих нормативных правовых актов показывает, что в настоящее время единственным законодательным источником, регламентирующим в соответствии со ст. 55 Конституции Российской Федерации допустимые пределы ограничений прав и свобод граждан при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, является Кодекс РФ об административных правонарушениях. Именно к этому федеральному закону отсылает правоприменитель п. 2 ст. 11 Закона «О милиции», говоря о необходимости проведения личного досмотра, досмотра вещей в порядке, установленном федеральным законодательством, если имеются «достаточные данные» о наличии у граждан оружия, взрывчатых веществ или наркотических средств; тем более что с другой стороны законодатель прямо указывает в ч. 4 ст. 27.7 КоАП о возможности проведения личного досмотра без понятых «при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия». Полагаем, что подобная постановка вопроса справедлива. Изучение порядка действий сотрудников милиции при осуществлении 1 537 личных досмотров правонарушите-

лей позволяет охарактеризовать их как ситуации высокой степени неопределённости. Фактически, приступая к осуществлению процедуры личного досмотра или досмотра вещей нарушителя в целях обнаружения орудий совершения или предметов административного правонарушения, сотрудник милиции не знает, может ли у гражданина, иметься при себе оружие или взрывчатые вещества. Например, при личном досмотре правонарушителя, совершившего потребление наркотических средств в общественных местах (ст. 20.20 КоАП), для обнаружения у него предмета правонарушения сотрудник милиции может выявить у данного лица оружие. И наоборот, при задержании мелкого хулигана, появились достаточные основания полагать (в результате визуального осмотра), что под верхней одеждой у него имеются предметы, которые он может использовать в качестве оружия для нападения на сотрудника милиции. В такой ситуации также присутствует необходимость осуществления тщательного досмотра.

В этой связи по содержанию действий на практике чрезвычайно сложно разделить досмотр как меру обеспечения (ст. 27.7 КоАП), применяемую для обнаружения орудий и предметов правонарушения, и досмотр того же правонарушителя как меру, направленную на предупреждение угрозы совершения террористических актов или выявление и пресечение преступлений (в соответствии со ст. 11 Закона «О милиции»). В большинстве случаев эти действия переплетены и взаимосвязаны, и в конечном счете их можно разделить только после выполнения досмотра в зависимости от того, какие именно предметы были обнаружены при его осуществлении и, соответственно, какие юридические последствия могут наступить для данного гражданина. Поэтому целесообразно, чтобы в ведомственных нормативных правовых актах был исключен такой термин как «наружный осмотр»<sup>1</sup>, а присутствовало унифицированное понятие «личного досмотра, досмотра вещей». Кроме того, для уменьшения количества случаев необоснованного и неэффективного вторже-

---

<sup>1</sup> См.: п. 147 Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности.

ния в сферу личных прав граждан при осуществлении личного досмотра целесообразно обеспечить 100% оснащение сотрудников милиции при несении службы специальными средствами (портативными металлоискателями и газоанализаторами)<sup>1</sup>, используя которые в отношении правонарушителей, можно реально получать достаточные данные о том, что они имеют при себе оружие, взрывчатые вещества или наркотические средства, после чего осуществлять тщательный досмотр таких лиц для обнаружения у них указанных предметов. При этом необходимо с учётом степени неопределённости ситуаций, указанных выше, при проведении личного досмотра, досмотра вещей чётко и однозначно установить в КоАП допустимые границы вторжения в сферу личных прав граждан, а также содержание действий должностных лиц при осуществлении подобных действий.

Однако в этом смысле правовое регулирование личного досмотра, досмотра вещей, содержащееся в ст. 27.7 КоАП, где характер действий, составляющих их сущность, определён как «обследование вещей, проводимое без нарушения конструктивной целостности»<sup>2</sup>, не менее проблематично. Нельзя не указать на крайнюю неудачность критерия «конструктивная целостность» в данном контексте, при определении которого на практике возникают объективные и субъективные трудности<sup>3</sup>. Из этого буквально следует, что при проведении личного досмотра, досмотра вещей недопустимы действия, нарушающие единство их конструкции. В данном случае реализация такого критерия предполагает запрет на совершение действий типа: отделение капюшона от куртки, снятие утеплённой подстёжки верхней одежды, поднятие

---

<sup>1</sup> Однако, например, в распоряжении всей милиции общественной безопасности УВД г. Брянска имеется только 4 устаревших металлоискателя типа «АКА – 7215», которые используются исключительно при охране общественного порядка во время проведения культурно-развлекательных, спортивно-массовых и общественно-политических мероприятий. Их низкие технические характеристики, а также существенные габаритные размеры приводят к тому, что 62% опрошенных участковых уполномоченных, 81% милиционеров ППС считают их применение ненужной формальностью и при малейшей возможности уклоняются от выполнения этих функций в практике своей деятельности.

<sup>2</sup> КоАП. – Ст. 27.7, ч. 1.

<sup>3</sup> Отметим, что «целостный» принято понимать как «проникнутый единством» (см.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. – М., 1970. – С. 650).

стелек в обуви, поднятие твёрдого дна в чемодане и т. д.<sup>1</sup>, но тогда процедура личного досмотра или досмотра вещей теряет всякий смысл, так как при соблюдении таких условий изначально не могут быть достигнуты цели применения исследуемой меры обеспечения. Так, при выявлении фактов потребления наркотических средств в общественных местах (ст. 20.20, 20.22 КоАП), нахождения нарушителя, совершившего мелкое хулиганство в состоянии наркотического опьянения, наличия достаточных оснований полагать, что у правонарушителя или в принадлежащем ему транспортном средстве имеются оружие или взрывчатые вещества и ряде других случаев присутствует необходимость осуществления тщательного личного досмотра, досмотра вещей и транспортного средства (в том числе и реализуя вышеуказанные действия, которые нарушают конструктивную целостность объектов досмотра). Между тем результаты интервьюирования сотрудников различных структурных подразделений милиции общественной безопасности показывают, что в настоящее время 46% участковых уполномоченных милиции, 39% милиционеров патрульно-постовой службы, 22% сотрудников дежурных частей считают такие действия выходящими за рамки регламентированных требованиями ст. 27.7 КоАП, что затрудняет осуществление досмотра, и поэтому стараются не применять их в рамках производства. Однако включенное наблюдение за действиями сотрудников ОВД при осуществлении 1 537 личных досмотров граждан и находящихся у них вещей даёт основание утверждать, что в 36% случаев именно в ходе реализации подобных операций становится возможным обнаружение предметов, орудий совершения противоправных действий либо оружия.

Некорректность термина «конструктивная целостность» как законодательного условия правомерности досмотра, на наш взгляд, очевидна. Выполнить это условие на практике далеко не всегда возможно, так как в таком

---

<sup>1</sup> При осуществлении любого из вышеперечисленных действий имеет место нарушение конструктивной целостности, так как фактически единая конструкция в результате их совершения разделяется на несколько самостоятельных составляющих элементов (деталей конструкции).

случае существует запрет даже на частичную разборку досматриваемых узлов, например, автомобиля. При его соблюдении процедура досмотра приобретает формальный характер, так как различные объекты досмотра, например, транспортные средства<sup>1</sup>, имеют множество технологических полостей и замкнутых пространств, которые необходимо проверить, в том числе и нарушая целостность их конструкции (например, отвинтив крепёжные винты обшивки дверей автомобиля, сняв шумоизоляцию багажника). Представляется, что условием правомерности личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств необходимо избрать не их конструктивную целостность, а необходимость сохранения функциональных качеств досматриваемых вещей после выполнения данной процедуры. Лексическое значение термина «функциональный» понимается как «зависящий от деятельности, а не от структуры, строения чего-нибудь»<sup>2</sup>, то есть в таком случае критерий правомерности действий будет определяться возможностью осуществления при досмотре таких нарушений целостной структуры досматриваемых вещей, которые не оказывают влияние на способность осуществления ими той деятельности, для которой данные вещи конструктивно предназначены. Очевидно, что вышеописанные действия нарушают в целом конструктивную целостность изделий, однако она легко устраняется без какого-либо ущерба последним непосредственно в ходе процедуры досмотра, так как в целом при их реализации сохраняются функциональные качества досматриваемых вещей<sup>3</sup>.

Конечно же, при таком определении условий правомерности процедур реализации досмотра существует опасность того, что правоприменитель может истолковать как разрешённые те действия, которые в общем не нарушают функциональные качества досматриваемых вещей, но повреждают последние, чем приносят ущерб их владельцам. Например, надрезы подкладки

---

<sup>1</sup> При реализации в соответствии со ст. 27.9 КоАП досмотра транспортных средств.

<sup>2</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1970. – С. 845.

<sup>3</sup> Так, автомобиль сохраняет своё функциональное предназначение средства для передвижения в нём людей и перевозки грузов; одежда сохраняет способность покрывать, облегать тело человека.

одежды либо мягкой обшивки салона транспортного средства в целом не влияют на их функциональные свойства, однако повреждают данные изделия и наносят материальный ущерб их обладателям. Поэтому при осуществлении досмотра такие действия недопустимы и их совершение должно быть исключено, для чего в КоАП необходимо установить запрет на возможность повреждения досматриваемых вещей. Таким образом, применительно к процедуре личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств в КоАП предлагается заменить термин «конструктивная целостность вещей» на «сохранение функциональных качеств».

Таким образом, резюмируя вышеизложенные соображения, полагаем необходимым ч.1 ст. 27.7 КоАП представить в следующем виде:

«1. Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их функциональных качеств и повреждений, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения».

Соответственно ч.1 ст. 27.9 КоАП следует изложить следующим образом:

«1. Досмотр транспортного средства любого вида, то есть обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его функциональных качеств и повреждений, осуществляется в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения».

Обсуждая порядок реализации досмотра, нельзя не отметить нововведение КоАП, позволяющее в соответствии с ч. 4 ст. 27.7 КоАП в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице могут находиться оружие или предметы, используемые в качестве оружия проводить личный досмотр и досмотр вещей без участия понятых. При этом отметим, что законодатель, предусмотрев в КоАП возможность реализации данной меры обеспечения в исключительных случаях без

понятых, принял в принципе правильное, однако половинчатое решение. В частности, нельзя признать отвечающими потребностям правоприменительной деятельности требования ч. 4 ст. 27.7 КоАП, устанавливающие, что личный досмотр без участия понятых можно осуществлять только «в исключительных случаях при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия»<sup>1</sup>. Излишней нужно считать формулировку «в исключительных случаях». Полагаем, любая ситуация, когда у должностного лица возникают обоснованные подозрения, что у правонарушителя может иметься оружие, является исключительной.

Проведённые эксперименты показали, что в случае если оружие находится в кармане верхней одежды, для того чтобы воспользоваться им, нарушителю достаточно 2–3 секунд. При этом практически очень сложно, не извлекая предмет из кармана, визуальным или на ощупь определить, что именно имеется в наличии у гражданина: массивная ручка для письма или нож с узким лезвием, который можно использовать для нападения на милиционера. Поэтому в таких ситуациях существует реальная угроза жизни и здоровью сотрудника, осуществляющего досмотр, то есть он действует фактически в экстремальных условиях, требующих незамедлительного реагирования на создавшуюся обстановку. Однако, если исходить из смысла данной правовой нормы, то можно предположить, что должностное лицо в подобных случаях не всегда вправе производить личный досмотр без участия понятых, а только в исключительно опасных ситуациях. Именно так понимают её значение 34% опрошенных участковых уполномоченных милиции, 27% сотрудников дежурных частей и 48% милиционеров патрульно-постовой службы. Вследствие этого термин «исключительный» в данном контексте нельзя признать удачным и его необходимо удалить из содержания ч. 4 ст. 27.7 КоАП, представив её в следующей редакции:

---

<sup>1</sup> КоАП. – Ст. 27.7, ч. 4.

«4. При наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, могут быть осуществлены без понятых».

Основными источниками получения достаточных оснований на практике следует считать: показания специальных технических средств (металлоискателей и газоанализаторов) при условии, что таковые будут постоянно находиться в распоряжении сотрудников милиции; реакция специально подготовленных служебных собак; информация, полученная от граждан; данные розыскных ориентировок; результаты визуального наблюдения за поведением нарушителей.

Помимо этого незавершённость требований ч. 4 ст. 27.7 КоАП состоит в следующем: при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находится оружие, законодатель предусмотрел возможность для должностных лиц осуществлять досмотр без участия понятых, но не предоставил им права осуществлять изъятие указанных предметов в таком же порядке. На данное обстоятельство как затрудняющее применение досмотра указали от 23% до 57% сотрудников различных подразделений милиции общественной безопасности, непосредственно реализующих его в своей деятельности (см. табл. 11). Действительно, в настоящее время на основании ст. 27.10 КоАП изъятие вещей, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, должно обязательно осуществляться должностными лицами в присутствии двух понятых. При неукоснительном следовании данным законодательным требованиям возникает абсурдная ситуация, когда сотрудники милиции, обнаружив в ходе досмотра у лица оружие, обязаны не изымать его немедленно, а прежде всего обеспечить присутствие понятых. Вместе с тем в таком случае любая, даже самая незначительная задержка с изъятием оружия может позволить правонарушителю использовать

его против сотрудников, производящих досмотр, либо иных граждан<sup>1</sup>. Поэтому необходимо дополнить ст. 27.10 КоАП нормой, регламентирующей возможность реализации данных действий, изложив её следующим образом:

«Изъятие оружия или иных предметов, используемых в качестве оружия и обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, в случае реальной угрозы их противоправного использования досматриваемым лицом может производиться без понятых».

Исследуя порядок осуществления принудительного воздействия при применении различных видов досмотра, нельзя не отметить специфическую особенность регламентации в КоАП досмотра транспортных средств<sup>2</sup> по сравнению с их иными разновидностями<sup>3</sup>. Действительно ч. 3 ст. 27.9 КоАП предписывает осуществлять досмотр транспортного средства в присутствии лица, во владении которого оно находится. Досмотр же без присутствия владельца возможен только в случаях, не терпящих отлагательства. Что же может являться такими случаями, законодатель не раскрывает. Однако собственник транспортного средства вправе по своему усмотрению передавать право на управление им по доверенности любому лицу без ограничений. Причём в соответствии со ст.185 ГК РФ выдача этой доверенности в настоящее время осуществляется в простой письменной форме и не требует даже нотариального удостоверения. Показательно, что из-за отсутствия в стране какого-либо учёта и регистрации подобных доверенностей на право управления автомобилем точное число их назвать не представляется возможным.

---

<sup>1</sup> См., стр. 93.

<sup>2</sup> Исследования порядка осуществления производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок в 1 286 случаях дают основания утверждать, что необходимость реализации данной меры обеспечения возникает примерно в 11% ситуаций (например, когда гражданин совершает правонарушение, предусмотренное ст. 20.20 КоАП «Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах», в непосредственной близости от припаркованного автомобиля, которым он управлял перед совершением противоправных действий).

<sup>3</sup> Личного досмотра и досмотра вещей.

Между тем выборочный опрос 1 148 водителей транспортных средств, проведённый на территории 5 субъектов Федерации, показывает, что доля водителей, осуществляющих управление по доверенности, по некоторым категориям транспортных средств составляет до 30%.

Вследствие этого при совершении правонарушения водителем, имеющим доверенность, непосредственный владелец транспортного средства может оказаться за десятки или сотни километров от места непосредственных событий<sup>1</sup>. В случае же, если собственником транспортного средства является юридическое лицо, то обеспечить присутствие его представителя при реализации процедуры досмотра также чрезвычайно затруднительно. Следуя общему требованию указанной статьи, практически в половине случаев досмотра транспортных средств сотрудники милиции, по сути, не имеют юридических оснований реализации подобных действий, если только невозможно считать данный случай «не терпящим отлагательства». Не случайно отвечая на вопрос анкеты: «Что, на Ваш взгляд, затрудняет применение досмотра транспортных средств с точки зрения правовой регламентации?», 61% опрошенных сотрудников ДПС указали в качестве таких обстоятельств отсутствие возможности осуществлять досмотр без владельца транспортного средства.

Изучение порядка реализации исследуемой меры обеспечения показывает, что необходимость её применения в отсутствие владельца может быть вызвана различными причинами. В частности, это бывает необходимым: 1) если водитель транспортного средства, совершивший правонарушение, отказывается предъявить документы, удостоверяющие его личность, или документы на право управления транспортным средством (в 12% случаев); 2) есть основания полагать, что они находятся непосредственно в салоне автомобиля (в 22% случаев); 3) когда необходимо сверить номерные данные узлов, указанные в свидетельстве о регистрации с фактическими данными, имеющими-

---

<sup>1</sup> Например, при транзитном следовании грузового автомобиля через территорию нескольких регионов.

ся на транспортном средстве (в 31% случаев). В этой связи в настоящее время требование правовой нормы относительно порядка реализации досмотра транспортного средства, сформулированное в КоАП как «в случаях, не терпящих отлагательства», превратилось в повседневно необходимый элемент деятельности сотрудников ДПС. На основании изложенных соображений считаем, что назрела необходимость изъять из содержания ст. 27.9 КоАП норму, предусматривающую возможность осуществления досмотра транспортного средства в присутствии его владельца и ч. 3 ст. 27.9 КоАП изложить в следующей редакции:

«3. Досмотр транспортного средства осуществляется в присутствии лица, которое им управляет».

Анализ порядка реализации мер обеспечения исследуемой группы<sup>1</sup> показывает, что примерно в 50% случаев непосредственной формой продолжения принудительного вторжения в сферу имущественных прав граждан<sup>2</sup> является ограничение возможности свободного пользования и распоряжения различными материальными ценностями и документами посредством их изъятия у последних. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством (ст. 27.10 КоАП) следует считать правомерным изъятие тех или иных документов либо предметов и орудий совершения правонарушения при их непосредственном обнаружении на месте противоправных действий (без предварительного осуществления личного досмотра или досмотра вещей). Но вопросы правовой характеристики изъятия вещей и документов не получили в юридической литературе достаточной научной разработки. Тех или иных аспектов реализации этой меры в небольшой степени касались Ю.И. Попугаев, А.И. Дворяк и другие<sup>3</sup>, однако после принятия нового КоАП

---

<sup>1</sup> В частности 1 537 ситуаций, связанных с осуществлением личного досмотра и досмотра вещей.

<sup>2</sup> Например, при реализации личного досмотра, досмотра вещей.

<sup>3</sup> См., напр.: *Попугаев Ю.И.* Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991. – С. 134; *Дворяк А.И.* Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 155.

каких-либо исследований по поводу юридической природы и функциональных особенностей данной меры обеспечения не проводилось.

Изучение практики применения этой меры даёт основания утверждать, что при изъятии предметов и орудий совершения правонарушений, осуществляемом с целью фиксации и сохранения доказательств, может одновременно устраняться сама возможность распоряжения (в том числе противоправного) изъятыми вещами и документами лицом, подвергнутому подобному воздействию. В частности, такая ситуация имеет место при совершении гражданином правонарушения, предусмотренного ст. 20.13 КоАП: «Стрельба из оружия в не отведённых для этого местах»<sup>1</sup>, когда у него изымается оружие, находящее на законном основании. Тем самым предупреждается возможность совершения им аналогичных или более опасных правонарушений в дальнейшем, одновременно обеспечивается сохранность необходимых доказательств (в данном случае оружия, из которого производилась стрельба в не предусмотренных для этого местах) и при необходимости дальнейшая процедура конфискации оружия.

Тесная связь изъятия вещей и документов с различными видами досмотра<sup>2</sup> предполагает единство целей применения этих мер обеспечения. В этой связи реализация личного досмотра, досмотра вещей с последующим изъятием в необходимых случаях обнаруженных предметов, могущих иметь доказательственное значение, обуславливает целесообразность синхронного оформления результатов применения данных мер обеспечения. Дело в том, что сейчас в соответствии с ч. 5 ст. 27.10 КоАП оформление результатов изъятия вещей и документов возможно только путём составления отдельного

---

<sup>1</sup> Объектом данных правонарушений является общественный порядок (как совокупность общественных отношений, правовое и иное социальное регулирование которых обеспечивает личную и общественную безопасность людей) и общественная безопасность (как совокупность общественных отношений, правовое регулирование которых обеспечивает предотвращение факторов, создающих потенциальную и реальную опасность для жизненно важных интересов личности и общества).

<sup>2</sup> Так, включенное наблюдение 1 256 ситуаций, связанных с изъятием вещей и документов, позволяет констатировать, что в 60% случаев применению данной меры обеспечения предшествовал личный досмотр и досмотр вещей.

протокола либо производства записи в протоколе о доставлении или административном задержании, но не протоколе о личном досмотре. В этой связи в настоящее время нельзя считать отвечающими требованиям КоАП образцы бланков протокола личного досмотра, содержащие помимо прочего специальные графы для отражения информации о перечне и индивидуальных признаках вещей, изъятых в ходе досмотра<sup>1</sup>. Причём изучение порядка оформления результатов применения мер обеспечения в 5 субъектах Федерации показывает, что в настоящее время именно такие бланки протоколов используют сотрудники ОВД в ходе практической деятельности.

Включенное наблюдение за действиями сотрудников милиции при осуществлении 1 537 личных досмотров, досмотров вещей, а также анализ содержания 1 863 протоколов о личном досмотре даёт основание констатировать, что в половине случаев процедуры реализации досмотра завершаются изъятием каких-либо предметов, в остальных же ситуациях в соответствующих графах проставляется отметка «ничего не обнаружено и не изъято». В таких условиях нецелесообразно оформлять досмотр и изъятие отдельными протоколами, тем более что в соответствии с требованиями КоАП в них дублируется информация, составляющая их содержание, а именно: о виде и реквизитах документов, виде, количестве и иных идентификационных признаках вещей<sup>2</sup>. Отличие заключается лишь в том, что в одном случае вещи и документы обнаруживаются, а в другом те же самые предметы изымаются. Поэтому на практике сотрудники милиции для устранения излишних трудозатрат при оформлении результатов личного досмотра и изъятия ограничиваются заполнением только одного протокола досмотра, где и отражают все необходимые данные, хотя в настоящее время это противоречит требованиям КоАП. Показательно, что 66% опрошенных участковых уполномоченных милиции, 43% милиционеров патрульно-постовой службы и 29% сотрудни-

---

<sup>1</sup> См.: Образцы документов по делам об административных правонарушениях (для сотрудников органов внутренних дел): методическое пособие / А.С. Дугенец, Н.П. Мышляев, Л.И. Поспелова. – М.: ВНИИ МВД России, 2003. – С. 9.

<sup>2</sup> См.: КоАП – С. 6 ст. 27.10; Ч. 6 ст. 27.7.

ков дежурных частей считают отсутствие в КоАП нормы, предоставляющей возможность оформлять результаты изъятия в форме записи в протоколе личного досмотра, одной из основных причин, затрудняющей реализацию исследуемой меры обеспечения.

Для устранения имеющихся противоречий между требованиями КоАП и практикой их применения считаем необходимым несколько скорректировать положения ч. 5 ст. 27.10 КоАП, изложив их в следующем виде:

«Об изъятии вещей и документов составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении, протоколе об административном задержании или в протоколе о личном досмотре, досмотре вещей».

Безусловно, внедрение в деятельность сотрудников милиции указанных положений позволит устранить имеющиеся несоответствия в процедурах реализации взаимно дополняющих друг друга мер обеспечения в виде досмотра и последующего изъятия обнаруженных предметов, а также привести в соответствие потребностям правоприменительной практики общий порядок процессуальной фиксации результатов их применения. Детальная регламентация в КоАП порядка реализации личного досмотра и досмотра вещей позволит чётко и однозначно определить допустимые границы возможного воздействия при его осуществлении, исключить во многих случаях необоснованное вторжение в сферу личных прав граждан, сделать действия должностных лиц понятными и предсказуемыми, существенно сократить возможности для проявления субъективизма сотрудниками милиции.

## ГЛАВА III

### Организационно-тактические особенности реализации мер обеспечения

#### § 1. Организационно-тактические проблемы механизма реализации мер обеспечения

Правовые нормы КоАП, регламентирующие основания и порядок применения мер обеспечения, программируют основное содержание действий должностных лиц ОВД при производстве по делам об административных правонарушениях. Однако специфика реализации данных мер состоит в том, что сотрудник милиции при наличии законных оснований самостоятельно принимает решение об их применении в той или иной ситуации, а также лично выбирает наиболее целесообразный вариант действий при осуществлении принудительного воздействия на нарушителя, способный привести к желаемому результату. Под целесообразностью в данном случае обычно понимается оптимальное достижение цели, сформулированной в правовой норме в условиях конкретной ситуации<sup>1</sup>. Например, согласно ст. 27.1 в определённых КоАП целях допускается применение установленного перечня мер обеспечения. Тем самым законодатель предоставляет правоприменителю право дифференцированно подойти к реализации указанных мер, принять при производстве наиболее приемлемое решение, что, в свою очередь, способствует наиболее эффективной реализации норм административного права<sup>2</sup>.

Однако целесообразность в данном случае не может быть отождествлена с понятием «выбор» (акт, заключающийся в избрании определённой меры), которое исчерпывается понятием «усмотрение». Законодатель, наделяя правоприменителя полномочиями избирать в рамках закона те или иные решения, предполагает использование данной категории. Под усмотрением

---

<sup>1</sup> См., напр.: Административное право России / под ред. А.П. Коренева. – М., 2002. – С. 264; Гончаров В.Б., Кожевников В.В. Проблема усмотрения правоприменяющего субъекта в правоприменительной сфере // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 53.

<sup>2</sup> В этой связи совершенно прав В.В. Лазарев, говоря о том, что закон всеобщ, а применение закона – творческая деятельность. См.: Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. – Казань, 1982. – С. 49.

Б.М. Лазарев понимал волевую сторону соотношения целесообразности и законности<sup>1</sup>; некоторыми авторами свобода усмотрения определяется как интеллектуально-волевая работа, ограниченная рамками закона по обоснованию морально и юридически безупречного решения<sup>2</sup>. Но мы разделяем точку зрения А.П. Коренева и других авторов, согласно которой усмотрение представляет собой известную степень свободы в оценке фактических обстоятельств при правовом разрешении индивидуального конкретного дела для выбора в пределах, допускаемых нормативными актами варианта решения<sup>3</sup>, то есть деятельность субъекта правоприменения, заключающуюся в принятии решения о возможности реализации той или иной меры обеспечения. В свою очередь, целесообразность в применении мер представляет собой определённое состояние, отражающее, насколько содержание принятого в рамках закона решения о применении (неприменении) меры обеспечения соответствует цели, содержащейся в законодательстве. Можно сказать, что целесообразность достигается посредством осуществления усмотрения. Усмотрение выступает в роли метода реализации целесообразности как способа достижения целей административно-правовой нормы.

Разнообразие конкретных жизненных ситуаций, вызывающих необходимость реализации мер обеспечения в установленных законом случаях, не исключая определённой свободы усмотрения, обуславливает возможность использования различных приёмов и способов непосредственного осуществления принудительного воздействия на правонарушителей сотрудниками милиции. В свою очередь, это позволяет говорить о тактике применения мер обеспечения в деятельности должностных лиц ОВД.

---

<sup>1</sup> См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 92.

<sup>2</sup> См.: Вопленко Н.Н., Лазарев В.В. Правоприменительная квалификация и юридическая справедливость // Проблемы действия права в новых исторических условиях. – М., 1993. – С. 52.

<sup>3</sup> См., напр.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – С. 73; Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности милиции: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1983. – С. 20; Гончаров В.Б., Кожевников В.В. Проблема усмотрения правоприменяющего субъекта в правоприменительной сфере // Государство и право. – 2001. – № 3. – С. 51.

При этом неопределенность ситуаций, складывающихся в процессе применения данных мер практически исключает установление универсального алгоритма действий сотрудников ОВД. Вместе с тем закрепление основных тактических приёмов их реализации в ведомственных нормативных актах полезно для практики, так как подробная нормативная регламентация того или иного приёма позволяет адекватно реагировать на любые изменения в окружающей обстановке и поведении нарушителя, концентрировать усилия сотрудников милиции на достижении конкретных результатов производства.

В настоящий момент эта задача пока не решена. Отсутствуют соответствующие нормативные и учебно-методические материалы, определяющие приёмы административного задержания, производства личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств, осуществления изъятия вещей и документов в зависимости от сложившейся различной обстановки и личности правонарушителя. Так, п. 23 Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного милиции<sup>1</sup> требует производить личный досмотр «в установленном порядке», а п. 48.4 Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации<sup>2</sup> предписывает совершать данные «действия в соответствии с требованиями ст. 27.7 КоАП». Достаточно детально регламентирует порядок осуществления личного обыска п. 25–33 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел<sup>3</sup>. В соответствии с их требованиями подозреваемому *предлагается самому полностью раздеться, обнажить соответствующие участки тела*<sup>4</sup>, после чего верхнее платье, обувь и белье, прощупываются и осматриваются. Это допустимо только при условии, что подозреваемый находится в специальном помещении (изоляторе временного содержания), исключающем возможность побега, а численный перевес сил на стороне сотрудников милиции,

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД РФ № 900 – 2002 г.

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД РФ № 174 – 2002 г.

<sup>3</sup> См.: Приказ МВД РФ № 950 – 2005 г.

<sup>4</sup> Выделено автором.

и абсолютно неприемлемо при осуществлении личного досмотра правонарушителя в общественных местах, когда он может оказать сопротивление, в том числе и с помощью оружия либо предметов, используемых в качестве оружия. В свою очередь, п. 144–152 Устава патрульно-постовой службы<sup>1</sup> отражают некоторые рекомендации относительно доставления в ОВД лиц, подозреваемых в совершении преступлений, не учитывая особенности производства по делам об административных правонарушениях.

Между тем сравнительный анализ порядка осуществления 1 217 доставлений правонарушителей и 927 аналогичных операций в отношении субъектов, подозреваемых в совершении преступлений, даёт основания утверждать, что в 32% случаев действия правонарушителей, направленные на сотрудников ОВД, отличаются значительно большей агрессивностью. В частности, открытые проявления агрессивности чаще всего были свойственны гражданам, находившимся в общественных местах в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (ст. 20.20, 20.21 КоАП), совершившим мелкое хулиганство (ст. 20.1 КоАП).

Из-за отсутствия нормативно закреплённых методик реализации различных мер обеспечения сотрудники милиции в процессе обучения не получают необходимых теоретических знаний по указанным вопросам. Одновременно крайне недостаточное внимание способам применения данных мер в различных ситуациях уделяется и руководителями подразделений милиции общественной безопасности. Прежде всего это проявляется в том, что ими практически не контролируются процедуры реализации мер обеспечения, не анализируется целесообразность применения последних в тех или иных ситуациях подчинёнными сотрудниками. Например, включенное наблюдение за порядком проведения инструктажей сотрудников милиции, задействованных в охране общественного порядка, даёт основания утверждать, что в 92% случаев акцент делается только на порядок использования огнестрельного

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации: Приказ МВД РФ № 17–1993 г.

оружия и специальных средств, подробно регламентированный в Законе РФ «О милиции» и Уставе патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности<sup>1</sup>. Как следствие, сотрудники ОВД при применении мер обеспечения руководствуются произвольно сложившимися в практике стереотипами выполнения служебных функций.

Анализ результатов 1 286 ситуаций, связанных с реализацией различных мер обеспечения, позволяет утверждать, что в 41% случаев сотрудники милиции формально подходили к принятию решения о возможности их применения в тех или иных ситуациях. В частности, без должных оснований доставляли в ОВД нарушителя, не имеющего при себе паспорт, даже если у него имелся какой-либо иной документ (удостоверение, пропуск и т. д.) либо была реальная возможность проверить достоверность данных о его личности через адресное бюро непосредственно на месте совершения правонарушения. Также не может быть признано достаточным поводом для осуществления доставления отсутствие у лица постоянного места жительства на территории населённого пункта, где им совершено противоправное деяние, в случае если его личность достоверно установлена и он проживает поблизости. Напротив, даже при наличии у правонарушителя официальной регистрации по месту совершения проступка, если иные объективные данные (внешний вид, поведение) вызывают сомнения в том, что у него есть фактическое место жительства, доставление лица в ОВД можно признать целесообразным<sup>2</sup>.

Как показывает практика, при принятии решения о применении мер обеспечения необходимо обязательно учитывать возраст, физическое состояние и социальное положение гражданина, в отношении которого ведётся

---

<sup>1</sup> См.: Закон РФ «О милиции». – Ст. 12; Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности. – Гл. 7.

<sup>2</sup> В таких случаях целью применения доставления будет сокращение времени между составлением протокола об административном правонарушении и вынесением решения по делу, так как в противном случае могут возникнуть проблемы с обеспечением непосредственного участия нарушителя в процедуре рассмотрения дела и исполнением административного наказания.

производство<sup>1</sup>. Например, при прочих равных условиях несовершеннолетие правонарушителя либо наличие явных признаков инвалидности или беременности должно признаваться в качестве довода против применения мер обеспечения, особенно таких, как административное задержание. В настоящее время при его осуществлении невозможно обеспечить лицам, являющимся инвалидами вследствие какого-либо заболевания, незамедлительную медицинскую помощь при ухудшении их состояния, так как в дежурных частях ОВД не предусмотрены должности медицинских работников.

Вместе с тем включенное наблюдение 1 286 случаев, связанных с осуществлением производства по делам об административных правонарушениях, показывает, что ситуациями, при которых реализация мер обеспечения, как правило, наиболее целесообразна, являются:

- совершение административного правонарушения группой лиц (в 24% случаев);
- совершение правонарушения в состоянии наркотического опьянения (в 16% случаев)<sup>2</sup>;
- совершение правонарушения с использованием огнестрельного оружия, находящегося у граждан на законном основании (в 11% случаев)<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Изучение материалов дел об административных правонарушениях показывает, что в 82% случаев невозможно осуществить привод лиц без фактически определённого места жительства и рода занятий даже при наличии у них регистрации. Поэтому наиболее целесообразно доставлять их в помещения дежурных частей ОВД для обеспечения немедленного рассмотрения дела об административном правонарушении. Причём назначаемые данным лицам административные наказания не должны быть связаны с денежными взысканиями и имущественными ограничениями, так как в 100% случаев обеспечить их реализацию невозможно.

<sup>2</sup> Например, при совершении правонарушения, предусмотренного ст. 20.20 КоАП «Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах» необходимо применение личного досмотра и досмотра вещей, а также доставления, так как есть основания полагать, что у правонарушителя могут иметься вещества, свободный оборот которых ограничен или запрещён, либо резко возрастает вероятность совершения им новых противоправных действий.

<sup>3</sup> Учитывая повышенную общественную опасность, например таких правонарушений, как предусмотренное ст. 20.13 КоАП «Стрельба из оружия в не отведенных для этого местах», для предотвращения тяжких последствий необходимо применить меры обеспечения, направленные на временное ограничение права пользования правонарушителем огнестрельным оружием.

– случаи, когда поведение лица, в отношении которого ведётся производство, препятствует установлению его личности либо обстоятельств совершения административно наказуемого деяния (в 38% случаев).

Необходимость чётких рекомендаций относительно наиболее целесообразных способов осуществления принудительного воздействия ощущается в ситуациях, когда в силу объективных причин невозможно реализовать некоторые законодательные требования, регламентирующие порядок применения мер обеспечения. В таких случаях сотрудники милиции действуют давно сложившимися в практике различными нелегитимными способами «обхода» существующих требований КоАП, зачастую сознательно фальсифицируя данные, содержащиеся в протоколах, хотя даже действующее законодательство предусматривает возможность альтернатив в порядке действий в подобных «тупиковых» ситуациях. Например, в настоящее время КоАП требует от должностных лиц использования понятий при применении почти всех мер обеспечения<sup>1</sup>. Это обусловлено тем, что присутствие посторонних граждан, не имеющих личной заинтересованности в исходе дела и не находящихся в процессуальной или иной зависимости от должностных лиц, осуществляющих производство, должно по замыслу законодателя обеспечить максимально возможный уровень законности при реализации принудительных мер, существенно ограничивающих личные и иные права нарушителей.

Однако выборочный анализ результатов использования понятий на 17 стационарных постах милиции в Брянской, Смоленской, Орловской, Калужской областях, оформленный в виде 1 407 различных протоколов о применении тех или иных мер обеспечения, показал, что доля протоколов, в которых паспортные данные понятых повторялись, изменялся в диапазоне от 35 до 50% . Опрос 273 сотрудников милиции, несущих службу на этих постах, позволил установить, что только в 29% случаев в качестве понятых приглашались граждане, действительно случайно оказавшиеся на месте совершения

---

<sup>1</sup> См.: ст. 27.7–27.10 КоАП.

правонарушения (см. табл. 12), а также получить обобщенную информацию о категориях граждан, паспортные данные которых присутствовали в составленных ими протоколах о применении мер обеспечения.

Таблица 12

**Категории граждан, паспортные данные которых присутствовали в составленных сотрудниками патрульно-постовой службы милиции протоколах о применении мер обеспечения**

№ п/п	Категории граждан	В % от общего количества случаев составления протоколов
1	Внештатные сотрудники милиции или дружинники	31
2	Родственники сотрудников милиции	7
3	Знакомые, паспортные данные и сведения о месте жительства которых точно известны сотрудникам милиции	11
4	Вымышленные граждане, никогда не проживавшие по указанным адресам	8
5	Лица без фактически определённого места жительства, периодически появляющиеся в зоне патрулирования	14
6	Граждане, случайно оказавшиеся на месте совершения правонарушения и приглашённые сотрудниками милиции присутствовать при составлении протокола в качестве понятых	29

Включенное наблюдение в 1 357 случаях за применением тех или иных мер обеспечения, осуществляемых сотрудниками патрульно-постовой службы, позволило установить, что только в 24% ситуаций они действительно приглашали в помещение стационарного поста милиции граждан для привлечения их в качестве понятых. Как правило, это было обусловлено резко негативной реакцией нарушителей на применение к ним принудительных мер и их угрозами обжаловать в дальнейшем действия милиционеров. В ос-

тальных случаях процедуры личного досмотра, досмотра, изъятия вещей и документов были реализованы без понятых, однако фальсифицированные данные об их присутствии были занесены в соответствующие протоколы о применении мер обеспечения.

Изучение процедур реализации указанных мер непосредственно в дежурных частях 47 отделов внутренних дел, расположенных на территории 5 субъектов Федерации, даёт основания констатировать, что в 87% случаев в качестве понятых использовались граждане, подвергнутые воздействию различных мер административного принуждения (см. табл. 13). При этом в абсолютном большинстве подобных ситуаций они фактически не присутствуют при осуществлении досмотра или изъятия вещей, а лишь подписывают соответствующий протокол по настоятельному требованию сотрудников милиции.

*Таблица 13*

**Категории граждан, привлекаемых в качестве понятых при реализации мер обеспечения в помещениях дежурных частей органов внутренних дел**

№ п/п	Категории граждан	Количество случаев привлечения данной категории граждан в качестве понятых	В % от общего количества случаев составления протоколов
1	Лица, доставленные в помещение ОВД за совершение административного правонарушения	832	58
2	Задержанные в административном порядке	215	15
3	Арестованные в административном порядке	201	14
4	Граждане, специально приглашённые сотрудниками милиции для присутствия в качестве понятых при применении меры обеспечения	188	13

В целом полученные данные (см. табл. 12, 13) позволяют сделать вывод, что в настоящее время сотрудники милиции в большинстве случаев (от 40 до 87%) игнорируют требования КоАП об использовании понятых при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях. Очевидно, что в такой ситуации институт понятых не выполняет своего основного предназначения, и поэтому трудно говорить о реализации гарантий законности в деятельности должностных лиц милиции.

Проведённые исследования дают основания утверждать, что в течение одних суток в дежурные части районных отделов внутренних дел городов Брянск, Орёл, Смоленск и Калуга доставлялись за совершение различных правонарушений в среднем от 20 до 35 человек. В праздничные дни эта цифра возрастала в два раза. При этом на оформление административного дела, в том числе и результатов применения мер обеспечения, сотрудник милиции в зависимости от уровня подготовки, а также поведения лица, в отношении которого ведётся производство, тратит от 25 до 40 минут. В случае реального привлечения граждан в качестве понятых это время возрастает почти вдвое. Результаты проведённых экспериментов показали, что в 90% случаев сотрудникам милиции приходится четыре и более раз обращаться к различным гражданам, чтобы наконец получить их согласие присутствовать в роли понятых, каждый раз подробно объясняя, для чего это необходимо, куда нужно проследовать и сколько времени займёт данная процедура. Анализ контактов сотрудников милиции с гражданами по поводу их возможного привлечения в качестве понятых в 1 208 ситуациях позволил установить следующее (см. табл. 14).

**Основные варианты реакции граждан на просьбы сотрудников милиции присутствовать в качестве понятых при применении мер обеспечения**

№ п/п	Варианты реакции	Количество проявлений данного варианта реакции граждан	В % от общего количества случаев обращения сотрудников милиции к гражданам
1	Отказ из-за нехватки времени	338	28
2	Отказ из-за боязни опоздать на важную встречу и обещание обязательно удовлетворить просьбу в следующий раз	277	23
3	Первоначальное согласие, но затем отказ выполнить данную просьбу, так как дома находится больной родственник или маленький ребёнок	229	19
4	Открытое нежелание оказать помощь сотрудникам милиции ввиду отсутствия обязанности для граждан выполнять роль понятых	157	13
5	Согласие принять участие при применении мер обеспечения в качестве понятого	207	17

Можно констатировать, что при обращении к гражданину присутствовать в качестве понятого при реализации мер обеспечения в 70% случаев работник милиции получает вежливый отказ. В общем же на эту процедуру, с учётом случаев отказа, необходимо затратить от 20 до 25 минут. Не случайно около 40% опрошенных сотрудников милиции в качестве наибольшей трудности при применении мер обеспечения назвали привлечение граждан в качестве понятых, что можно объяснить существующим в настоящее время серьёзным недоверием к сотрудникам правоохранительных органов и низким

уровнем правовой культуры<sup>1</sup>. В такой ситуации, должностные лица милиции предпочитают иметь «штатных» понятых, которые постоянно находились бы в помещении ОВД. Более того, почти половина правонарушений совершается в ночное время, когда трудно вообще найти каких-либо граждан для привлечения их в качестве понятых. Проведённые эксперименты показали, что после 23–24 часов вечера в «спальных» микрорайонах крупных городов, а также в небольших населённых пунктах в 95% случаев эта задача становится невыполнимой. Между тем осуществление принудительного воздействия сотрудников милиции на граждан связано с необходимостью оперативного выполнения действий для реализации административного производства. Указанные обстоятельства в совокупности с полным отсутствием рекомендаций относительно порядка действий в таких ситуациях с учётом новаций действующего КоАП создают практически безвыходную ситуацию, в которой даже самым добросовестным сотрудникам приходится нарушать закон.

В определённых случаях институт понятых совершенно непригоден при ведении производства по делам об административных правонарушениях. Очевидно, что требуется предусмотреть способы реализации на практике альтернативных (дополнительных) процедур, простых и эффективных, как необходимых гарантий соблюдения должностными лицами законности при применении принудительных мер. Полагаем, что подобными действиями могут стать предусмотренные в КоАП для фиксации результатов применения мер обеспечения фотосъёмка и видеозапись<sup>2</sup>. Так, в ситуациях объективной невозможности привлечения граждан в роли понятых необходимо, по край-

---

<sup>1</sup> При согласии гражданина принять участие в производстве в качестве понятого, кроме необходимости задерживаться в среднем в ОВД на 20–25 минут, непосредственно в комнате для административно задержанных ему приходится сталкиваться с не совсем адекватными действиями лиц, содержащихся там, неприятным запахом и т. д. Как показали проведённые исследования, в 96% случаев законопослушные граждане, побывавшие в таких условиях в роли понятых, отрицательно относятся к возможности в будущем повторно согласиться пройти эту процедуру.

<sup>2</sup> Так, в настоящее время ч. 5 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.9, ч. 4 ст. 27.10 КоАП именно в качестве допустимого способа фиксации доказательств допускают применение фотосъёмки или видеозаписи «в необходимых случаях».

ней мере, в соответствии с требованиями КоАП обязательно зафиксировать результаты осуществления личного досмотра или изъятия вещей при помощи технических средств. Однако и это условие выполнить невозможно из-за крайне низкой технической оснащённости подразделений милиции общественной безопасности, непосредственно ведущих производство. Поэтому пока данные нормы (в частности ч. 5 ст. 27.7, ч. 4 ст. 27.10 КоАП) не нашли должной реализации в практике деятельности правоохранительных органов. При изучении материалов административной практики ни в одном из дел не было обнаружено записей об использовании в процессе применения мер обеспечения фотосъёмки или видеозаписи, хотя это весьма целесообразно и эффективно, например, в ситуациях, когда процедуры их реализации связаны с изъятием крупных сумм денег или больших материальных ценностей у граждан, если необходимо дополнительно зафиксировать факт разъяснения правонарушителю его прав, подтвердить факт оказания противодействия сотрудникам милиции и, конечно же, в случаях невозможности привлечения граждан в качестве понятых.

И это при том, что начиная с 2002 года все территориальные подразделения органов внутренних дел Брянской, Смоленской, Калужской областей укомплектованы цифровыми фотокамерами типа «OLYMPUS», которые с успехом применяются сотрудниками экспертно-криминалистических подразделений при производстве тех или иных следственных действий. Для фиксации необходимых доказательств по делу при осуществлении административного производства, а также количества идентификационных признаков, осмотренных и изъятых вещей и документов в большинстве случаев достаточно выполнить 3–4 фотографии. Проведённые эксперименты показали, что 40% участвовавших в них сотрудников милиции (участковых уполномоченных, сотрудников дежурных частей, милиционеров патрульно-постовой службы) смогли сразу осуществлять съёмку, используя данный фотоаппарат, так как имеют подобные камеры в личном пользовании. Остальные же после

проведения 15-минутного инструктажа выполнили необходимые действия и получили фотографии достаточного качества.

Эксперименты по применению цифровой фотосъёмки в дежурных частях 7 ГО(РО)ВД УВД Брянской области, проведённые в течение одного месяца, позволили полностью исключить факты пропажи у доставленных и задержанных лиц изъятых вещей и документов. В свою очередь, это привело к снижению количества жалоб граждан на действия сотрудников милиции. Однако процедура фиксации результатов применения мер обеспечения с использованием фотосъёмки в 60% случаев встречала изначальное непонимание со стороны сотрудников милиции вследствие кажущейся незначительности вопроса и необходимости выполнения большого объёма непривычных для них действий. Вместе с тем уже после недели выполнения данных функций абсолютное большинство из них признало простоту и удобство нововведения. С другой стороны, недостаточная укомплектованность цифровыми фотокамерами (1–2 фотоаппарата в целом на ГО(РО)ВД) не позволяют в настоящее время широко внедрить эту практику, например в деятельность нарядов патрульно-постовой службы, при средней стоимости такого фотоаппарата в 4–5 тыс. рублей. Поэтому одними из основных причин отказа от использования фотосъёмки в процессе реализации мер обеспечения являются не только низкий уровень технической оснащённости милиции, но и сложившаяся многолетняя порочная практика формального использования института понятых в условиях отсутствия каких-либо указаний относительно эффективных способов реализации новых и непривычных для большинства сотрудников милиции альтернативных действий в рамках административного производства.

То же самое можно сказать и по поводу использования цифровой видеосъёмки<sup>1</sup> для фиксации необходимых доказательств. Обладая достоинствами цифровой фотографии, она позволяет проследивать динамику осуществления отдельных процессуальных действий. Например, постоянная работа видеокамеры в режиме записи непосредственно около комнаты для административно задержанных, позволит не только зафиксировать, какие вещи были изъяты у нарушителя, но и какие права были ему разъяснены, и в частности просил ли он уведомить о факте задержания своих родственников. С другой стороны, любые противоправные действия нарушителя (например, оскорбления в адрес сотрудников милиции) будут также запечатлены. Это послужит существенной гарантией соблюдения прав и законных интересов лица, в отношении которого ведётся производство и в случае жалобы на какие-либо противоправные действия должностных лиц милиции позволит объективно разобраться во всех обстоятельствах конфликта.

В той связи полагаем, что назрела необходимость закрепления в ведомственном нормативном акте МВД России Инструкции о порядке применения фотосъёмки и видеозаписи при производстве по делам об административных правонарушениях, в частности детально регламентирующей, в каких ситуациях реализация этих действий наиболее целесообразна, а также какие способы и приёмы осуществления указанных операций особенно эффективны.

Говоря о проблемах реализации принудительных мер при ведении производства, следует отметить низкий уровень организационно-технического оснащения механизма, необходимого для обеспечения реализации законода-

---

<sup>1</sup> Показательно, что ни в одном из исследуемых ГО(РО)ВД не было цифровых видеокамер. В настоящее время даже их экспертно-криминалистические подразделения оснащены устаревшими аналоговыми аппаратами. При этом, несмотря на высокую стоимость цифровой аппаратуры (в частности видеокамеры, около 15 тыс. рублей), она окупает себя в процессе эксплуатации, так как не требуется приобретения каких-либо специальных расходных материалов. Так, встроенные флеш-карты позволяют осуществлять процесс перезаписи на них теоретически неограниченное число раз. При необходимости печати снимков в качестве расходного материала допустимо использовать обыкновенную бумагу, что позволяет получить достаточное качество последних. В совокупности с компактностью, простотой в использовании указанные преимущества делают очевидным превосходство цифровой аппаратуры над более дешёвой аналоговой техникой такого же предназначения.

тельных требований к порядку применения отдельных мер, ограничивающих физическую свободу граждан. Так, анализ условий и результатов осуществления административных задержаний правонарушителей должностными лицами милиции позволяет сделать вывод о наличии массовых нарушений порядка содержания задержанных в специально отведённых для этого помещениях. В настоящее время он определяется Положением об условиях содержания лиц, задержанных за административные правонарушения, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц<sup>1</sup>. Вопросы, связанные с требованиями к технической укрепленности и оборудованию комнат для содержания задержанных лиц, регламентированы приложением № 1 к Наставлению по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации<sup>2</sup>.

В них отражён ряд конкретных положений, определяющих условия содержания задержанных, для реализации которых необходимы определённые материальные затраты и изменения в организации деятельности должностных лиц, уполномоченных непосредственно применять данную меру. В частности, п. 7 Положения устанавливает, что «в специальном помещении отдельно размещаются: а) лица мужского и женского пола; б) несовершеннолетние лица и совершеннолетние лица; в) лица, имеющие признаки инфекционных заболеваний или признаки, указывающие на наличие у них таких заболеваний». Нетрудно заметить, что для обеспечения выполнения этого требования помещения дежурных частей ОВД должны иметь как минимум три комнаты для отдельного содержания мужчин, женщин и несовершеннолетних<sup>3</sup>. Однако изучение практики осуществления административного задержания в 47 ГО(РО)ВД 5 субъектов Федерации показывает, что при среднесу-

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СЗ РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4077. Далее по тексту параграфа «Положение».

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД РФ № 174 – 2002 г.

<sup>3</sup> Наличие в помещениях дежурных частей ОВД трёх комнат для отдельного содержания задержанных лиц определяется также п. 35 приложения № 1 к Наставлению по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел Российской Федерации.

точной наполняемости таких комнат в 10–15 человек<sup>1</sup>, только в 12% ГО(РО)ВД помещения дежурных частей удовлетворяют этому требованию. В 54% помещений дежурных частей имеются две подобные комнаты и в 34% – только одна. Включенное наблюдение за действиями сотрудников милиции показывает, что при невозможности осуществить требования о раздельном содержании различных категорий граждан, несовершеннолетние в нарушение ч. 3 ст. 27.6 КоАП помещаются в одну комнату с совершеннолетними правонарушителями, а женщины содержатся в комнате для разбирательства с доставленными либо рядом с комнатами для задержанных. Это приводит к нарушению п. 11 Положения, устанавливающего нормы площади на одного задержанного гражданина и предусматривающего обязательное обеспечение его местом для сна в ночное время<sup>2</sup>.

Указанные проблемы обостряются в условиях неудовлетворительного санитарного состояния комнат для задержанных лиц, что обусловлено их несоответствием предъявляемым требованиям к оборудованию. Так, непосредственное обследование помещений 47 дежурных частей показало, что ни одна из комнат для задержанных не оборудована приточной вентиляцией с механическим побуждением и только 42% из них имеют специальную вытяжную вентиляцию с естественным побуждением<sup>3</sup>. В остальных же случаях вентиляция осуществляется путём открытия ближайшего окна в помещении дежурной части. Кроме того, ни в одной из комнат для задержанных в течение последнего года не проводилась даже плановая дезинфекция<sup>4</sup>. Учитывая, что около 40% задерживаемых граждан относятся к лицам без определённого

---

<sup>1</sup> В выходные и праздничные дни данная цифра возрастала в среднем в два раза.

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СЗ РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4077.

<sup>3</sup> См. : п 119 приложения №1 к Наставлению по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации: [утв. приказом МВД РФ № 174 – 2002 г.].

<sup>4</sup> П. 19 Положения предписывает обязательное проведение заключительной дезинфекции специальных помещений после каждого убытия задержанных лиц с инфекционными заболеваниями.

места жительства, 90% которых являются носителями различных инфекционных заболеваний (в том числе туберкулёза), в настоящее время данные комнаты потенциально опасны не только для содержащихся там правонарушителей, но и работников милиции, пребывающих в непосредственной близости от них. Полагаем, что необходимо в кратчайшие сроки не только обеспечить оснащение дежурных частей ГО(РО)ВД дополнительными комнатами для задержанных лиц, приведя их количество в соответствие с нормативными требованиями, но и оборудовать имеющиеся необходимой вентиляцией при условии поддержания в них надлежащего санитарного состояния.

В настоящее время также нерешённым остаётся вопрос о порядке обеспечения питанием лиц, задержанных на срок более 3-х часов. В соответствии с п. 4 Положения задержанные на срок более 3-х часов обеспечиваются питанием по норме № 3 суточного довольствия, регламентированной постановлением Правительства РФ от 1 декабря 1992 г. № 935 «Об утверждении норм суточного довольствия осуждённых к лишению свободы, а также лиц, находящихся в следственных изоляторах, лечебно-трудовых, воспитательно-трудовых и лечебно-воспитательных профилакториях МВД РФ»<sup>1</sup>. Однако ни в одном из ГО(РО)ВД, работа которых изучалась, такое питание не было организовано. Более того, опрос и интервьюирование сотрудников этих подразделений показал, что они вообще не считают отсутствие организации питания задержанных причиной существенного нарушения их прав. Изучение ведомственной нормативной базы, регламентирующей организацию содержания задержанных лиц, показало, что до настоящего времени в нарушение требований п. 2 постановления Правительства РФ от 15 декабря 2003 г. № 627<sup>2</sup> в системе Министерства внутренних дел отсутствует соответствующее

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СЗ РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4077.

<sup>2</sup> П. 2 Постановления Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 предписывает федеральным органам исполнительной власти, имеющим право осуществлять административное задержание, обеспечить выполнение всех мероприятий, связанных с организацией условий содержания задержанных лиц.

положение, определяющее непосредственный порядок организации их питания, устанавливающее конкретных должностных лиц, отвечающих за эту функцию, а также предусматривающее выделение на эти цели необходимых денежных средств. Для устранения имеющихся место нарушений порядка содержания задержанных лиц необходимо незамедлительное издание такого положения, поскольку, по данным исследования, около 25% нарушителей задерживается на срок свыше 3-х часов. Считаем, что данный нормативный акт должен предусматривать организацию обеспечения задержанных сухим пайком, так как предоставление им горячей пищи по норме № 3 весьма затруднительно ввиду отсутствия в 90% ГО(РО)ВД каких-либо пищеблоков<sup>1</sup>. Приготовление и приобретение горячей пищи для задержанных субъектов на предприятиях общественного питания, не относящихся к системе МВД России, также практически невыполнимо ввиду того, что в 70% случаев задержание на срок свыше 3-х часов осуществляется в ночное время (в промежутке между 22 часами и 10 часами утра), то есть когда данные предприятия не работают.

Обсуждая порядок реализации административного задержания в ОВД, следует отметить важность вопроса правильной организации работы сотрудников дежурной части в этом направлении, которая должна быть в первую очередь ориентирована на обеспечение прав задержанных граждан и оказание им немедленной помощи в случае необходимости. В этой связи п. 6, 10, 12 Положения устанавливают для должностных лиц, органа, в ведении которого находится специальное помещение для задержанных, обязанности постоянного наблюдения за их поведением, вызова для оказания медицинской помощи бригады скорой помощи<sup>2</sup>. Данные исследования показывают, что в

---

<sup>1</sup> Возможность выдачи сухого пайка в случае если предоставление горячей пищи по установленным нормам невозможно, предусмотрена п. 2 постановления Правительства РФ от 1 декабря 1992 г. № 935 «Об утверждении норм суточного довольствия осуждённых к лишению свободы, а также лиц, находящихся в следственных изоляторах, лечебно-трудовых, воспитательно-трудовых и лечебно-воспитательных профилакториях МВД РФ».

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // СЗ РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4077.

большинстве случаев при осуществлении задержания граждан оказывается фактически в стрессовой для него ситуации, зачастую в крайне возбуждённом состоянии, проявляющемся, в частности, в неадекватных формах выражения им различных требований. Результаты 783 наблюдений за поведением субъектов, подвергнутых административному задержанию, дают основания констатировать в 79% случаев присутствие признаков явного психического возбуждения, степень проявления которого варьировалась в различных формах: от излишне громкого выражения требований до попыток выбить дверь комнаты для задержанных и оказать физическое воздействие на сотрудников милиции (см. табл. 15).

Таблица 15

**Основные формы выражения различных требований гражданами, подвергнутыми административному задержанию**

№ п/п	Формы выражения	Количество соответствующих вариантов формы выражения при производстве по различным категориям дел об административных правонарушениях						В % от общего количества применения административного задержания
		Появление в общественных местах в состоянии опьянения		Мелкое хулиганство		Распитие пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах		
		ед.	%	ед.	%	ед.	%	
1	Излишне громкая интонация голоса при высказывании требований	38	12	81	32	29	13	19
2	Высказывание оскорблений и угроз в адрес сотрудников милиции	71	22	48	19	69	31	24

3	Высказывание требований, сопровождающееся нецензурной бранью в адрес должностных лиц	89	28	13	5	26	11	16
4	Чрезвычайно громкое выражения требований (крикливо-истеричная интонация) с сообщением о том, что их умышленно избивают	31	9	29	11	36	16	12
5	Попытки выбить дверь комнаты для задержанных или привести в негодность места для сидения	39	12	14	5	10	4	8
6	Корректная форма выражения требований	45	17	66	28	49	25	21

Вместе с тем изучение обязанностей дежурной смены (оперативного дежурного)<sup>1</sup> по организации административного задержания, содержащихся в Наставлении по организации деятельности дежурных частей системы органов внутренних дел РФ показывает, что порядок их изложения попросту дублирует требования ст. 27.3–27.6 КоАП. В частности, в указанном нормативном акте не регламентированы обязанности сотрудников дежурной части осуществлять постоянное наблюдение за задержанными. Напротив, только в случаях ухудшения состояния здоровья, причинения себе телесных повреждений, покушения на самоубийство оперативный дежурный должен «обеспечить постоянное наблюдение за таким лицом и доложить о случившемся начальнику органа внутренних дел»<sup>2</sup>. Вполне закономерно, что 71% опрошенных сотрудников дежурных частей вообще не считают своей обязанностью осуществление наблюдения за задержанными, утверждая, что подобные дей-

<sup>1</sup> См. : п. 48.2–48.4 Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации: [утв. приказом МВД РФ № 174 – 2002 г.].

<sup>2</sup> См.: Приказ МВД РФ № 174 – 2002 г.

ствия значительно мешают им выполнять другие более важные функции (например, принимать заявления и сообщения о преступлениях).

Необходимо отметить, что в соответствии с требованиями к размещению комнат оперативного дежурного, их расположение должно обеспечивать «наблюдение за административно задержанными через остеклённые проёмы»<sup>1</sup>. При этом в 94% ГО(РО)ВД данное требование не выполнено, а комнаты для содержания задержанных граждан размещены в смежном по отношению к комнате оперативного дежурного помещению и разделены между собой глухой стеной и дополнительной дверью<sup>2</sup>. Такая планировка в условиях постоянного шумового фона в комнате оперативного дежурного<sup>3</sup>, приводит к тому, что сотрудники дежурной части просто не слышат (и не стараются услышать) любые просьбы правонарушителей (в том числе и о необходимости уведомить их родственников<sup>4</sup>), в какой бы форме они не выражались (см. табл.15), а наблюдение за ними осуществляется только в момент помещения и освобождения из комнаты для задержанных. Наблюдения показывают, что именно подобное безучастное отношение сотрудников милиции в большинстве случаев является катализатором, провоцирующим задержанных граждан на совершение неадекватных действий (см. табл. 15). Более чем в половине таких случаев психическое возбуждение граждан, присутствующее при помещении в комнату для задержанных, нарастает и появляются явные признаки агрессивного поведения. В этой связи полагаем, необходимо нормативно закрепить обязанность сотрудников дежурной части (наиболее рационально возложить их на инспектора по разбору с доставленными и задержанными) осуществлять постоянное непосредственное наблюдение за поведением задержанных лиц как важнейшую гарантию обеспечения своевре-

---

<sup>1</sup> П. 50 приложения № 1 к Наставлению по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации: [утв. приказом МВД РФ № 174 – 2002 г.].

<sup>2</sup> Как правило, эту дверь сотрудники милиции стараются плотно закрывать, чтобы дополнительный шум не мешал их работе.

<sup>3</sup> Например, от постоянно работающей центральной радиостанции, осуществления переговоров по телефону и между сотрудниками.

<sup>4</sup> Подробнее см. стр. 66–68.

менной реализации их прав и возможности незамедлительного оказания необходимой помощи. Визуальный надзор за поведением задержанных через остеклённые проёмы со стороны сотрудников дежурной части, занятых выполнением других функций, целесообразно рассматривать в таких ситуациях только как дополнительное средство контроля.

Подводя итог вышесказанному, следует подчеркнуть, что реализация данных предложений требует не только внесения конкретных изменений в нормативные акты, но и в целом переориентацию их основных положений в направлении детализации способов и методов осуществления принудительного воздействия при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не ограничиваясь простым дублированием требований соответствующих законодательных актов. В ближайшей перспективе необходимо коренное переоборудование помещений дежурных частей ОВД, которое позволило бы обеспечить неукоснительную реализацию прав задержанных лиц, а также радикально улучшить организацию и условия работы сотрудников милиции.

## **§ 2. Оценка эффективности применения мер обеспечения в практике правоохранительной деятельности**

Возможность использования усмотрения при реализации мер обеспечения в сочетании с различными способами действий должностных лиц при их применении делает чрезвычайно важной оценку эффективности осуществления сотрудниками милиции принудительного воздействия на граждан в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Проблемы определения эффективности правоприменительной деятельности в целом и правоприменительной деятельности органов внутренних дел, в частности, являются сложнейшими и недостаточно разработанными в юридиче-

ской науке. Несмотря на наличие ряда фундаментальных работ<sup>1</sup>, ни в одной из них не было предпринято каких-либо попыток разработать методики оценки эффективности применения мер обеспечения.

При этом отсутствие методик оценки эффективности применения мер обеспечения имеет место не только в научных трудах, но и в практике деятельности милиции. В настоящее время критерием оценки административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел является количество выявленных правонарушений в целом и по отдельным видам<sup>2</sup>, а также количество доставленных и задержанных лиц, которые никак не обобщаются и не анализируются на уровне УВД субъектов Федерации, и тем более на уровне МВД России. Очевидно, что по этим данным невозможно сделать хотя бы приблизительную оценку эффективности применения мер обеспечения. Более того, неизбежна ситуация, когда в погоне за достижением желаемых результатов сотрудники ОВД будут постоянно увеличивать число случаев реализации принудительного воздействия, причём и тогда, когда для этого нет абсолютно никакой необходимости. Вместо достижения положительного эффекта такая практика применения принудительных мер приводит к увеличению количества жалоб на действия сотрудников милиции и объёма материалов, свидетельствующих о нецелесообразных случаях осуществления подобного воздействия. Кроме того, выдвигание на первый план абсолютных показателей реализации данных мер провоцирует недобросовестных сотруд-

---

<sup>1</sup> См., напр.: *Берекашвили Л.Ш.* Основы теории и практики научной разработки интегрированной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и профилактике преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1981; *Лазарев В.В.* Эффективность правоприменительных актов. – Казань, 1975; *Ипакян А.П.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М., 1976; *Попов Л.Л.* Эффективность административно-правовых санкций в сфере охраны общественного порядка. – М., 1976; *Саввин М.Я. Силаев А.И.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и её оценка. – М., 1987; *Макуев Р.Х.* Правоприменительная деятельности милиции (теоретико-правовое исследование): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1994.

<sup>2</sup> См.: Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте: Приказ МВД РФ № 650 – 2005 г.;

ников милиции на различные фальсификации оформляемых процессуальных документов и всевозможных статистических отчётов.

Проблема определения эффективности правоприменительной деятельности обостряется тем, что процесс правоприменения зависит от большого количества факторов, учесть одновременное воздействие которых бывает достаточно сложно. Можно сказать, что в таких условиях эффективность является функцией многих переменных. Отмечая эту особенность, В.А. Юсупов, в частности, утверждает, что проблема эффективности применения права охватывает ряд вопросов организационно-правового характера, среди которых, по его мнению, можно выделить такие, как: эффективность организации работы правоприменительных органов, выработка эффективных правоприменительных актов и быстрота их доведения до адресата, эффективность воспитательного воздействия правоприменительной деятельности<sup>1</sup>. А поскольку применение права является частью общественного процесса, его эффективность зависит и от характера среды, в которой осуществляется эта форма реализации права<sup>2</sup>. При принудительной же реализации требований правовых норм количество этих факторов ещё более возрастает, так как почти всегда присутствует противодействие лица, к которому применяются, например, меры обеспечения. В этой связи надо согласиться с С.С. Алексеевым, полагающим, что «когда эта система функционирует в «отрицательном поле» (а некоторую отрицательную среду она создаёт и сама по себе: люди не очень-то склонны подчиняться обязательному требованию, когда кто-то думает и решает за них), то цепочка правовых средств, идущая от задачи к результату, всё время находится под давлением разнообразных, во многих случаях постоянных интересов, которые то и дело могут врываться в эту це-

---

<sup>1</sup> См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – С. 118.

<sup>2</sup> См., напр.: Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. – Казань. 1976. – С. 215; Саввин М.Я. Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и её оценка. – М., 1987. – С. 35; Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998. – С. 69.

почку, усложнять её, а порой и лишать силы. Это является нередко импульсом к тому, чтобы наращивать принудительное воздействие, ужесточать принудительный юридический инструментарий. Но, увы, и тогда процесс, который с помощью мощных обязывающих юридических средств, казалось, должен был бы привести к наступлению запрограммированного результата, прерывается, и ожидаемый результат не наступает»<sup>1</sup>.

Признавая определённую научную ценность изложенных подходов, нужно отметить, что их результаты невозможно применить на практике, так как учесть воздействие всех факторов, а также приоритетное влияние каждого из них достаточно сложно<sup>2</sup>. Поэтому представляется корректным при определении эффективности правоприменительного процесса (в том числе параметрически – в количественном выражении) подход, в ходе которого определяется соотношение результата деятельности и цели, к которой необходимо стремиться, осуществляя меры обеспечения производства<sup>3</sup>. Однако, используя его, в отношении реализации мер обеспечения следует указать на то, что в настоящее время определить эффективность применения той или иной меры затруднительно из-за расплывчатости формулировок целей, изложенных, например, следующим образом: «... для составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения»<sup>4</sup>. Между тем полагаем, что определение эффективности в данном случае должно включать в себя чёткое и однозначное формулирование цели, иначе сама эффективность правоприменения станет такой же расплывчатой дефиницией.

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Теория права. – Харьков, 1994. – С. 151.

<sup>2</sup> См., напр.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987. – С. 48; Макуев Р.Х. Правоприменительная деятельности милиции (теоретико-правовое исследование): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1994. – С. 345.

<sup>3</sup> Для цифрового выражения значения эффективности правоприменительных актов В.В. Лазаревым, Л.Л. Поповым, Л.М. Розиным, например, предложена следующая формула:  $\mathcal{E} = P/C$ . (См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987).

<sup>4</sup> КоАП. – Ст. 27.2, ч. 1.

Другим, не менее важным элементом выражения эффективности, является результат, который также должен быть конкретным и ясным. И последним элементом, который исключительно важен как один из критериев эффективности, является временной фактор. Показатель времени вовлекается в механизм определения эффективности мер обеспечения, так как в отношении административных правонарушений достижение целей правоприменения возможно только в случае оперативной реализации соответствующих мер воздействия<sup>1</sup>. Таким образом, эффективность применения мер обеспечения можно определить как соотношение результатов реализации данных мер и целей, заложенных в соответствующих правовых нормах, которого удалось добиться за определённый промежуток времени.

Учитывая неоднородность целей применения различных мер обеспечения<sup>2</sup>, приемлемым способом измерения их эффективности могут стать определённые критерии (показатели) оценки степени достижения тех или иных целей при реализации данных мер. Сущность критериев оценки как научного инструментария, в частности, раскрывает А.П. Ипакян: «Критерий, отражая процессы функционирования сложных социальных систем и их результаты, выступает в единстве трёх сложных значений: 1) как формальный, словесно формулируемый признак оценки; 2) как мерило (эталон) оценки; 3) как определённый подход (средство, способ), позволяющий объективно судить об оцениваемых процессах»<sup>3</sup>. Вместе с тем следует сказать, что предложенные им, а также другими авторами методики оценки эффективности правоприменительной деятельности милиции не нашли какого-либо применения на практике из-за их сложности и противоречивости предлагаемых критериев<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Проведённые эксперименты показывают, пролонгация в данном случае существенно снижает превентивную роль мер обеспечения, затрудняет обнаружение и сохранение доказательств по делу об административном правонарушении.

<sup>2</sup> Подробнее см. с. 42.

<sup>3</sup> *Ипакян А.П.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М., 1976. – С14.

<sup>4</sup> См., напр.: *Ипакян А.П.* Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М., 1976; *Саввин М.Я. Силаев А.И.* Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и её оценка. – М., 1987.

Оценка эффективности воздействия процедур реализации мер обеспечения при помощи различных показателей затрудняется ещё и тем, что сами они представляют собой промежуточный (обеспечительный) этап производства по делам об административных правонарушениях<sup>1</sup>. Поэтому зачастую сложно определить какой-либо конкретный количественный результат, например, число административных протоколов, возможность составления которых была обеспечена именно посредством реализации тех или иных мер. Более того, на необходимость применения меры обеспечения в конкретной ситуации могут влиять различные субъективные факторы<sup>2</sup>, учесть влияние которых на целесообразность использования принудительного воздействия не всегда возможно по конечному результату и, тем более, не представляется возможным оценить его эффективность какими-то количественными параметрами.

При формировании данных критериев целесообразно учитывать принципы, предложенные И.Я. Дюрягиным, а именно:

1) в качестве критериев должны быть обозначены объекты, являющиеся внешними по отношению к юридическому механизму или к его отдельному элементу;

2) критерий должен давать наиболее полное представление об эффективности;

3) критерий должен быть достаточно конкретным и простым для вычисления;

4) критерий по возможности должен поддаваться количественному измерению;

5) критерий должен быть пригодным для определения эффективности одних юридических средств посредством других;

---

<sup>1</sup> См. с. 18 настоящей работы.

<sup>2</sup> Например, характеризующие личность правонарушителя, но не связанные с его противоправным поведением в данной ситуации.

б) критерий должен давать возможность сравнения эффективности действия правовых средств, используемых на различных уровнях управления<sup>1</sup>.

В целом, критерии должны являться теми направлениями, которые необходимо непосредственно осуществлять в своей деятельности сотрудникам милиции. Учитывая промежуточный характер процедур реализации мер обеспечения<sup>2</sup>, для наиболее объективной оценки их эффективности полагаем целесообразно использовать косвенные количественные показатели, характеризующие конечные результаты принудительного воздействия при производстве по делам об административных правонарушениях, достижение которых стало возможным благодаря применению данных мер. При этом данные критерии вполне могут служить своеобразными «индикаторами» деятельности милиции, указывать на недостатки, которые начинают накапливаться в практике реализации мер обеспечения. Это необходимо прежде всего для того, чтобы руководители подразделений могли своевременно среагировать на них и скорректировать деятельность своих подчинённых в нужном направлении.

Вместе с тем критерии оценки эффективности применения мер обеспечения не должны быть связаны с какими-то очень сложными математическими расчётами, так как предпринятые некоторыми исследователями попытки определения зависимости эффективности принудительного воздействия от различных факторов через призму правосознания субъекта правоприменения неизбежно приводили к необходимости проведения многофакторного анализа с учётом вычисления «коэффициентов влияния» каждого из них<sup>3</sup>. Причём в конечном счете полученные данные можно было истолковать по-разному, учитывая неодинаковое влияние одних и тех же факторов в различных ситуациях. Понятно, что в любом случае при разрешении подобных за-

---

<sup>1</sup> См.: Дюрягин И.Я. Право и управление. – М., 1981. – С. 137.

<sup>2</sup> См. с. 18 данной работы.

<sup>3</sup> См., напр.: Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998.

дач абсолютной объективности добиться будет невозможно, однако, как показывает практика, здесь исключительное значение приобретает решение этой проблемы хотя бы на уровне «первого приближения».

Поэтому в данном исследовании была предпринята попытка осуществить экспериментальную оценку эффективности применения различных мер обеспечения сотрудниками одного из территориальных ОВД г. Брянска в течение года<sup>1</sup> при ведении производства по делам о некоторых распространённых административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок, предусмотренных ст. 20.1 «Мелкое хулиганство», ст. 20.20 «Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах» и ст. 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения» КоАП<sup>2</sup>.

Принимая во внимание, что основная цель данной группы мер принуждения состоит в обеспечении возможности объективного и своевременного выяснения обстоятельств каждого дела, разрешения его в соответствии с законом (иными словами, содействие осуществлению задач производства по делам об административных правонарушениях) посредством назначения различных административных наказаний в случае виновности конкретного нарушителя, в данной работе для оценки эффективности применения исследуемых мер предлагается определить их влияние на достижение конечного результата всего производства, которым является при условии виновности гражданина то или иное наказание, которому он был подвергнут. Возможность осуществления такого анализа определяется предусмотренной неодно-

---

<sup>1</sup> Для осуществления более масштабных экспериментов требуются значительные финансовые ресурсы и специалисты для работы в составе групп анализа и наблюдения. При этом в ходе проведения экспериментальной оценки приходилось не раскрывать должностным лицам милиции истинную цель её осуществления, так как в противном случае ощущалось противодействие проведению наблюдения и изучению материалов административной практики как со стороны руководителей структурных подразделений указанного ОВД, так и рядовых сотрудников вследствие опасения выявления низкой эффективности их работы в данном направлении.

<sup>2</sup> См. табл. 1.

значностью решения вопроса в ходе производства по делам об административных правонарушениях различных категорий, о применении наказания к правонарушителю либо прекращения производства по делу при наличии какого-либо основания<sup>1</sup>. Например, лицо, в отношении которого ведётся производство по делу, возбужденному за совершение мелкого хулиганства, может быть подвергнуто административному штрафу или дело об административном правонарушении может быть прекращено за истечением сроков давности<sup>2</sup>. С другой стороны, должностное лицо на основании полученных данных в ходе производства по конкретному делу вправе самостоятельно принимать решение о применении либо неприменении той или иной меры обеспечения<sup>3</sup>. В этой связи основная идея проведённого эксперимента заключалась в определении влияния присутствия процедур применения различных мер обеспечения в рамках производства на количественные показатели, характеризующие соотношение числа наложенных административных наказаний и прекращённых дел.

Для осуществления такой оценки использовались два коэффициента эффективности, сравнивая которые определялось, насколько эффективно реализуются конкретные меры обеспечения в рамках производства. Первый из них ( $K_1$ ) демонстрировал долю административных дел, сопровождавшихся применением конкретной меры обеспечения и завершившихся административным наказанием правонарушителя, в общем количестве возбужденных дел об административном правонарушении, сопровождавшихся применением той же меры обеспечения, и определялся как соотношение:

$$K_1 = M_n / M, \quad (1)$$

---

<sup>1</sup> Например, при малозначительности деяния (ст. 2.9 КоАП).

<sup>2</sup> В частности, такая ситуация имеет место, если лицо, присутствие которого признано обязательным при рассмотрении дела, не является по вызову, а установить его местонахождение не представляется возможным.

<sup>3</sup> Например, сотрудник милиции вправе не применять меры обеспечения, если он полагает, что и без их реализации возможно осуществить процедуру рассмотрения и разрешения дела.

где:  $M_n$  – число дел, об административных правонарушениях, производство по которым сопровождалось реализацией конкретной меры обеспечения и завершилось назначением наказания нарушителю;

$M$  – общее число дел об административных правонарушениях, производство по которым сопровождалось реализацией этой же меры обеспечения (в том числе не завершившихся привлечением гражданина к административной ответственности).

Второй коэффициент ( $K_2$ ) демонстрировал долю административных дел, при производстве по которым не осуществлялась реализация данной меры обеспечения, и завершилось назначением административного наказания, в общем количестве возбужденных административных дел, также не сопровождавшихся применением каких-либо принудительных мер. Он рассчитывался следующим образом:

$$K_2 = N_n / N, \quad (2)$$

где:  $N_n$  – число дел об административных правонарушениях, производство по которым не сопровождалось реализацией мер обеспечения и завершилось назначением наказания;

$N$  – общее число дел об административных правонарушениях, не сопровождавшихся реализацией каких-либо мер обеспечения (в том числе и не завершившихся привлечением гражданина к административной ответственности).

Расчёт коэффициентов  $K_1$  и  $K_2$  производился отдельно по каждому виду административных правонарушений. Причём для повышения точности полученных результатов расчёт коэффициента  $K_1$  велся дифференцированно: отдельно по каждой оцениваемой мере обеспечения, так как им свойственна

определённая специфика<sup>1</sup>. Например, когда из 754 дел об административных правонарушениях, возбужденных сотрудниками данного ОВД за совершение мелкого хулиганства, производство по которым сопровождалось применением доставления правонарушителей, 648 завершилось привлечением правонарушителя к административной ответственности, коэффициент  $K_1$  составит:

$$K_1 = 648 / 754 = 0,86.$$

Если же из 351 дела об административных правонарушениях, возбужденных также за совершение мелкого хулиганства, производство по которым не сопровождалось применением мер обеспечения, 249 завершилось привлечением правонарушителя к административной ответственности, коэффициент  $K_2$  составит:

$$K_2 = 249 / 351 = 0,7.$$

Сравнивая величины  $K_1$  и  $K_2$ , можно сделать вывод, что в данных условиях при производстве по делам об административных правонарушениях, возбужденных за совершение мелкого хулиганства, осуществлённые доставления можно признать эффективными, так как доля дел, законченных привлечением нарушителя к административной ответственности в 1,75 раза выше именно в тех случаях, когда данная мера была реализована, по сравнению с ситуациями, когда доставление не осуществлялось.

Согласно данной методике была осуществлена оценка эффективности применения различных мер обеспечения сотрудниками подразделений милиции общественной безопасности одного из ОВД г. Брянска в течение 2004 г. при производстве по наиболее распространенным категориям дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок. Так, по данным, представленным инспекторами ОБППР и ИАЗ указанного ОВД, структура дел об административных правонарушениях в сфере общественного порядка, возбужденных сотрудниками подразделений милиции общественной безопасности за 2004 г., а также показатели применения в ходе про-

---

<sup>1</sup> Подробнее см. § 2 гл. 1.

изводства по данным делам различных мер обеспечения были следующие (см. табл. 16, 17).

Таблица 16

**Сведения о структуре дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок**

№ п/п	Категории дел об административных правонарушениях	Всего возбуждено дел	Из них	
			завершилось наложением административного наказания	прекращено
1	Появление в общественных местах в состоянии опьянения	17 903	14 738	3 165
2	Мелкое хулиганство	1 462	1 151	311
3	Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах	6 314	4 568	1 746

**Сведения о реализации различных мер обеспечения  
при производстве по делам об административных правонарушениях,  
посягающих на общественный порядок**

№ п/ п	Категории дел об административных правонарушениях	Количество случаев реализации при производстве				
		без применения мер обеспечения	доставления	административного задержания	личного досмотра, досмотра вещей	изъятия вещей и документов
1	Появление в общественных местах в состоянии опьянения	4 833	9 802	2 483	13 070	5 358
2	Мелкое хулиганство	351	754	289	1 111	566
3	Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах	2 083	2 581	1 142	4 231	2 369

Соотношение количества дел, завершившихся назначением административного наказания, и общего количества возбужденных дел по каждой из вышеуказанных разновидностей правонарушений в зависимости от применения в ходе производства той или иной меры обеспечения как показатель эффективности её реализации распределилось следующим образом (см. табл. 18).

**Сводная таблица расчёта эффективности применения мер обеспечения сотрудниками милиции при производстве по различным категориям дел об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок**

№ п/п	Мера обеспечения	Расчётные данные	Категории дел об административных правонарушениях		
			Появление в общественных местах в состоянии опьянения	Мелкое хулиганство	Распитие алкогольной и спирто-содержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах
1	Без применения мер обеспечения	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания ( $N_n$ )	3 624	249	1 416
		Общее количество дел ( $N$ )	4 833	351	2 083
		Коэффициент $K_2$ ( $N_n / N$ )	0,75	0,7	0,68
2	Доставление	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания ( $M_n$ )	9 213	648	2 116
		Общее количество дел ( $M$ )	9 802	754	2 581
		Коэффициент $K_1$ ( $M_n / M$ )	0,94	0,86	0,82
		<b>Коэффициент эффективности доставления (<math>K_1/ K_2</math>)</b>	<b>1,26</b>	<b>1,23</b>	<b>1,21</b>
3	Административное задержание	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания ( $M_n$ )	2 309	257	1 073
		Общее количество дел ( $M$ )	2 483	289	1142
		Коэффициент $K_1$ ( $M_n / M$ )	0,93	0,89	0,94

		<b>Коэффициент эффективности административного задержания (<math>K_1/ K_2</math>)</b>	<b>1,24</b>	<b>1,28</b>	<b>1,38</b>
4	Личный досмотр, досмотр вещей	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания ( $M_n$ )	11 114	902	3 152
		Общее количество дел ( $M$ )	13 070	1 111	4 231
		Коэффициент $K_1$ ( $M_n / M$ )	0,85	0,81	0,74
		<b>Коэффициент эффективности личного досмотра, досмотра вещей (<math>K_1/ K_2</math>)</b>	<b>1,13</b>	<b>1,16</b>	<b>1,08</b>
5	Изъятие вещей и документов	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания ( $M_n$ )	4 715	475	1 847
		Общее количество дел ( $M$ )	5 358	566	2 369
		Коэффициент $K_1$ ( $M_n / M$ )	0,88	0,84	0,78
		<b>Коэффициент эффективности изъятия вещей и документов (<math>K_1/ K_2</math>)</b>	<b>1,18</b>	<b>1,21</b>	<b>1,15</b>

Анализ содержания данных табл. 16 позволяет констатировать, что наиболее эффективным при производстве по различным категориям дел (особенно по ст. 20.20 КоАП) являлось применение административного задержания, так как его реализация существенно увеличивала долю дел, завершившихся назначением какого-либо административного наказания. Также достаточно высокие показатели эффективности были достигнуты при осуществлении доставления правонарушителей, совершивших административно наказуемые деяния, предусмотренные ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» и ст. 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения». С другой стороны, применение личного досмотра, досмотра вещей по составам правонарушений, предусмотренных ст. 20.1, 20.20, 20.21 КоАП, оказалось недостаточно эффективным.

Используя данную методику, можно оценить эффективность применения любой меры обеспечения в рамках производства по административным делам, возбужденным за совершение различных правонарушений тем или иным сотрудником либо в целом должностными лицами различных подразделений ОВД за какой-либо период. Конечно, в ходе производства количество законченных и прекращённых дел зависит не только от фактора реализации той или иной меры обеспечения. В данном случае причинная связь между признаком-фактором (применение конкретной меры обеспечения) и признаком-следствием (соотношение количества законченных и прекращённых дел) характеризуется неоднозначностью: признак-следствие изменяется под воздействием комплекса факторов, а каждому значению признака-фактора соответствует (под влиянием других факторов) несколько значений признака-следствия. Поэтому связь между причиной (применение конкретной меры обеспечения) и следствием (соотношение количества законченных и прекращённых дел) многозначна и носит вероятностный характер.

В связи с этим представляет интерес расчёт корреляционной связи как статистической закономерности, выражающей зависимость изменения соотношения законченных и прекращённых дел по конкретным составам правонарушений, и фактором (признаком) применения в ходе производства по делу той или иной меры обеспечения, абстрагируясь при этом от влияния всех других факторов, искажающих искомую связь. Кроме того, применительно к данному случаю задачей корреляционного анализа следует считать не только подтверждение наличия связей между реализацией принудительной меры и соотношением количества законченных и прекращённых дел, но и установление формы и степени (силы) связи, количественная оценка влияния фактора на следствие.

Например, необходимо определить связь между фактором применения административного задержания и соотношением количества законченных и прекращённых дел. В данном случае имеет место вариации двух качественных признаков, формы проявления которых носят альтернативный характер

(назначено наказание либо прекращено дело и применялось административное задержание либо не применялось). Поэтому для установления интересующей взаимосвязи целесообразно и допустимо<sup>1</sup> использовать относительно простой в плане исчисления (по сравнению с расчётом коэффициента корреляции) показатель сопряжённости указанных величин – коэффициент ассоциации Д. Юла<sup>2</sup>. Его расчёт производится на основе таблицы четырёх полей. В частности, применительно к производству по делам, возбужденным за совершение правонарушений, предусмотренных ст. 20.20 «Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах»; с учетом данных табл. 18, таблица четырех полей будет иметь следующий вид.

Таблица 19

**Таблица расчёта коэффициента ассоциации Д. Юла**

Форма проявления при производстве меры обеспечения	Количество дел, завершившихся назначением административного наказания	Количество прекращённых дел	Итого
С применением административного задержания	1 073 (a)	69 (b)	1 142
Без применения меры обеспечения	1 416 (c)	667 (d)	2 083
Итого	2 489	736	-

<sup>1</sup> Для измерения связи между двумя качественными (атрибутивными) признаками в статистике широко применяется данная методика (См., напр.: *Савюк Л.К.* Правовая статистика. – М., 2002).

<sup>2</sup> См., напр.: *Лунеев В.В.* Юридическая статистика. – М., 2000. – С. 314, *Фирсова А.В.* Правовая статистика. – М., 2004. – С. 118.

Полями являются клетки a, b, c, d. Расчёт осуществляется путём перекрёстного сопряжения по строкам и графам a и d, b и c. Формула вычисления коэффициента ассоциации Д. Юла:

$$K_a = (ad - bc) / (ad + bc), \quad (3)$$

На основе данных табл. 17: a = 1073; b = 69; c = 1416; d = 667.

Тогда:

$$K_a = (1073 \cdot 667 - 69 \cdot 1416) / (1073 \cdot 667 + 69 \cdot 1416) = 0,76$$

На основе данной методики были вычислены коэффициенты ассоциации при применении других мер обеспечения в ходе производства по делам, возбужденным за совершение различных разновидностей правонарушений (см. табл. 20).

*Таблица 20*

**Сводная таблица значений коэффициента ассоциации Д. Юла при применении мер обеспечения в рамках производства по некоторым составам административных правонарушений, посягающих на общественный порядок**

№ п/п	Разновидность меры обеспечения	Категории дел об административных правонарушениях		
		Появление в общественных местах в состоянии опьянения	Мелкое хулиганство	Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах
1	Доставление	0,67	0,43	0,36
2	Административное задержание	0,63	0,53	0,76
3	Личный досмотр, досмотр вещей	0,3	0,28	0,15
4	Изъятие вещей и документов	0,4	0,37	0,25

На основе данных табл. 20 можно утверждать, что связь между соотношением количества завершённых и прекращённых дел и фактором применения мер обеспечения в целом прямая (положительная). Для осуществления же качественной оценки характеристики силы связи между соотношением законченных и прекращённых дел и применением в ходе производства той или иной меры обеспечения использовалась шкала Чеддока<sup>1</sup>.

Оценив полученные значения коэффициента ассоциации  $K_a$  в соответствии со шкалой, можно сделать вывод, что при производстве по делам, возбужденным за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.20 «Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах» связь между показателем применения административного задержания и соотношением количества прекращённых и завершившихся наложением административного наказания дел, высокая. Соответственно заметная связь присутствует при применении административного задержания, в ходе производства по делам об административных правонарушениях по ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» и ст. 20.21 «Появление в общественных местах в состоянии опьянения», а также доставления при производстве по ст. 20.1 КоАП. Напротив, слабая связь вышеуказанных показателей имеет место при реализации личного досмотра, досмотра вещей в рамках производства по всем категориям дел. В целом же можно констатировать несомненное наличие статистической взаимосвязи между анализируемыми показателями (в большинстве случаев умеренной или заметной), степень которой наиболее существенно проявляется при применении административного задержания и доставления и несколько варьируется в зависимости от разновидности правонарушения, за совершение которого возбуждено административное дело. В свою очередь, это позволяет говорить о заметной либо высокой эффективно-

---

<sup>1</sup> Согласно шкале Чеддока слабой связи соответствует значение коэффициента 0,1–0,3, умеренной – 0,3–0,5, заметной – 0,5–0,7, высокой – 0,7–0,9 и весьма высокой 0,9–0,99, соответственно (См., напр.: *Фирсова А.В.* Правовая статистика. – М., 2004. – С. 118).

сти применения административного задержания и доставления (в зависимости от конкретной разновидности административного правонарушения) и слабой эффективностью личного досмотра, досмотра вещей, оцениваемой по изменению критерия соотношения административных дел, законченных назначением наказания, к общему количеству возбужденных дел.

При этом следует обратить внимание на недопустимость абсолютизации результатов любых математических выкладок, в том числе и коэффициента ассоциации, применительно к социально-правовым явлениям. Даже самый высокий коэффициент ассоциации не может всесторонне отразить действительную сложную связь между сравниваемыми явлениями. Поэтому автор работы отдаёт отчёт в том, что предложенную методику оценки эффективности применения мер обеспечения нельзя признать полностью исчерпывающей и объективной. Вместе с тем её использование позволит хотя бы в первом приближении создать исходную информационную базу, характеризующую практику осуществления принудительного воздействия в рамках административно-юрисдикционной деятельности, а кроме того, расставить необходимые акценты в работе милиции, нацелить должностных лиц ОВД на максимально взвешенный, строго «дозированный» подход при реализации различных мер обеспечения в ходе производства по делам об административных правонарушениях.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Анализ структуры административной деликтности показывает, что в настоящее время наиболее распространенными противоправными деяниями являются правонарушения, посягающие на общественный порядок, производство по делам о совершении которых относится к компетенции органов внутренних дел. При этом суммарная трудоёмкость выполняемых ими в этой связи функций не имеет аналогов среди иных юрисдикционных органов.

2. Повышенная социальная опасность указанной категории деликтов, необходимость не допустить продолжения противоправных действий правонарушителями, собрать достаточные данные для привлечения их к ответственности определяют необходимость применения к ним мер принудительного воздействия, в том числе в форме реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок.

3. Применение данных мер осуществляется в ситуациях, характеризующихся высокой степенью неопределённости. Поэтому решение о реализации той или иной меры должно быть соразмерно тому противоправному деянию, на которое направлено воздействие. Однако практически полное отсутствие какой-либо оценки реальных масштабов осуществления и результатов применения мер обеспечения, изначальная ориентация должностных лиц ОВД на достижение высоких количественных показателей выявленных правонарушений и лиц, привлечённых к административной ответственности, в совокупности с многочисленными пробелами в правовом регулировании процедур их реализации провоцируют необоснованное наращивание принудительного воздействия сотрудниками милиции в рамках производства по делам об административных правонарушениях, что в конечном счете приводит к увеличению количества конфликтов во взаимоотношениях с гражданами и негативно отражается на результатах правоохранительной деятельности и престиже милиции в целом.

4. Большинство способов действий должностных лиц ОВД при осуществлении принудительного воздействия на нарушителей регулируется ведомственными приказами и инструкциями, которые не отражают либо недостаточно отражают реальные условия производства по делам об административных правонарушениях, особенности взаимоотношений и допустимые границы действий его участников, порядок решения вопросов организационного и материально-технического обеспечения механизма реализации прав граждан, являющихся непосредственными объектами применения принудительных мер, а также тактику выполнения своих функций сотрудниками милиции в различных ситуациях. В результате система ведомственного нормативного регулирования носит декларативный характер, теряет качество юридической основы, обеспечивающей легитимную регламентацию деятельности сотрудников милиции, приводит к массовому принятию решений, существенно нарушающих права граждан и недостаточно проработанных в тактическом отношении, а также делает возможным уклонение от немедленного выполнения всех действий, являющихся гарантиями реализации прав лиц, подвергнутых принудительному воздействию, и умышленное затягивание процедур его осуществления.

5. Устранению существующих неопределенностей и противоречий в практике реализации принудительного воздействия в рамках производства по делам об административных правонарушениях, затрудняющих действенное применение мер обеспечения и приводящих к многочисленным нарушениям прав граждан, будет способствовать:

- регламентация в КоАП поводов применения доставления;
- ограничение максимальной продолжительности нахождения доставленного лица в помещении ОВД или органа местного самоуправления сельского поселения одним часом при условии обязательного оформления результатов осуществления доставления протоколом;

– распространение действия требования (ст. 27.3 КоАП) об обязательном уведомлении родственников нарушителя о факте административного задержания на все случаи применения данной меры;

– введение в действующее законодательство нормы, предусматривающей допустимость проникновения в жилище помимо воли проживающих там граждан для выполнения судебного определения о приводе;

– установление в КоАП в качестве условия правомерности реализации личного досмотра, досмотра вещей и транспортных средств сохранение функциональных качеств досматриваемых объектов, то есть возможность частичной разборки, не оказывающей влияния на их конструктивную целостность;

– при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находится оружие, предоставление должностным лицам ОВД права осуществлять изъятие указанных предметов без присутствия понятых;

– закрепление в ст. 27.10 КоАП допустимости фиксации результатов изъятия вещей и документов, обнаруженных при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, в форме отметки в протоколе личного досмотра;

– приведение в соответствие требованиям правовых предписаний материально-технического оснащения специальных помещений, предназначенных для непосредственной реализации принудительного воздействия, ограничивающего физическую свободу граждан, и реорганизация работы должностных лиц, обеспечивающих их функционирование, в том числе разработка и организация порядка обеспечения питанием лиц, задержанных в ОВД на срок свыше трёх часов;

– регламентация в специальной Инструкции порядка использования фотосъемки и видеозаписи при применении принудительных мер в рамках производства по делам об административных правонарушениях в случае невозможности привлечения понятых к участию в процедурах реализации мер обеспечения, ограничивающих личные и имущественные права граждан;

– нормативное закрепление и внедрение в практику деятельности милиции методики расчёта оценки эффективности осуществления принудительного воздействия при реализации мер обеспечения, основанной на анализе изменения соотношения законченных и прекращённых дел в зависимости от применения в ходе производства по делам об административных правонарушениях той или иной меры.

6. Анализ уровня правового регулирования и организации порядка применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в сфере общественного порядка, проведённый в настоящей работе, следует рассматривать как одну из составляющих для дальнейших комплексных исследований правовых и организационно-тактических аспектов осуществления производства по делам об административных правонарушениях сотрудниками различных административно-юрисдикционных органов, которые до сих пор не нашли должного системного отражения в отечественной научно-юридической литературе.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

### 1. Нормативные правовые акты

- 1.1. Конституция Российской Федерации. – М., 1993.
- 1.2. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1998 г. «О судебной системе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1 (с изм. и доп.).
- 1.3. Воздушный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 12. – Ст. 1383 (с изм. и доп.).
- 1.4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая: Федеральные законы от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ и от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301 (с изм. и доп.).
- 1.5. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532 (с изм. и доп.).
- 1.6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1 (с изм. и доп.).
- 1.7. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 2.
- 1.8. Налоговый кодекс Российской Федерации (части первая и вторая): Федеральные законы от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ и от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3824; 2000. – № 32. – Ст. 3340 (с изм. и доп.).

- 1.9. Таможенный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ //Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 22. – Ст. 2066 (с изм. и доп.).
- 1.10. Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №25. – Ст. 2954 (с изм. и доп.).
- 1.11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 52. – Ст. 4921 (с изм. и доп.).
- 1.12. Федеральный закон Российской Федерации от 6 февраля 1997 г. № 27-ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 6. – Ст. 711 (с изм. и доп.).
- 1.13. Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 316. – Ст. 503; Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 14. – Ст. 1666 (с изм. и доп.).
- 1.14. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3649 (с изм. и доп.).
- 1.15. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 в редакции Федерального закона от 17 января 1995 г. № 168-ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 8. – Ст. 366; Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472 (с изм. и доп.).
- 1.16. Закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при её оказании» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1913 (с изм. и доп.).

- 1.17. Федеральный закон Российской Федерации от 8 декабря 2003 г. № 161-ФЗ «О приведении Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и других законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 50. – Ст. 4847.
- 1.18. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. – 1992. – № 17. – Ст. 888 (с изм. и доп.).
- 1.19. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан»: [в редакции Указа Президиума Верховного Совета СССР от 4 марта 1980 г.] // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1980. – № 11. – Ст. 192 (с изм. и доп.).
- 1.20. Постановление Правительства РФ от 1 декабря 1992 г. № 935 «Об утверждении норм суточного довольствия осуждённых к лишению свободы, а также лиц, находящихся в следственных изоляторах, лечебно-трудовых, воспитательно-трудовых и лечебно-воспитательных профилакториях Министерства внутренних дел Российской Федерации» // СПС «Гарант», 2005 (с изм. и доп.).
- 1.21. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2003 г. № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 42. – Ст. 4077 (с изм. и доп.).
- 1.22. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10 от 21 декабря 1993 г. «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающих права и свободы граждан» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 3.

- 1.23. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 января 1993 г. № 17 «Об утверждении Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации» (с изм. и доп.).
- 1.24. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 22 ноября 2005 г. № 950 «Об утверждении правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел» (с изм. и доп.).
- 1.25. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 26 февраля 2002 г. №174 «Об утверждении Наставления по организации деятельности дежурных частей органов внутренних дел Российской Федерации» (с изм. и доп.).
- 1.26. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 2 июня 2005 г. № 444 «О полномочиях должностных лиц МВД России и ФМС России по составлению протоколов по делам об административных правонарушениях и административному задержанию».
- 1.27. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» (с изм. и доп.).
- 1.28. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 июня 2003 г. № 438 «Об утверждении инструкции о порядке осуществления привода».
- 1.29. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 5 августа 2005 г. № 650 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности, органов предварительного расследования и органов внутренних дел на транспорте».

## 2. Монографии, учебники, учебные пособия

- 2.1. Аврутин Ю.Е, Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. – М., 2003. – 324 с.
- 2.2. Административное право Российской Федерации / под ред. А.П. Алёхина. – М., 2002. – 426 с.
- 2.3. Административное право: учебник / под ред. Л.Л. Попова. – М., 2002. – 697 с.
- 2.4. Административное право России. – Часть 1. / под ред. А.П. Коренева. – М., 2002. – 299 с.
- 2.5. Административное право России: учебник. – Часть 3. Административная юрисдикция / под ред. А.П. Коренева, В.Я. Кикотя. – М., 2002. – 368 с.
- 2.6. Административное право России: курс лекций / под ред. И.Ш. Киляханова. – М., 2003. – 502 с.
- 2.7. Административное право России: словарь основных понятий и терминов / под ред. В.В. Власенкова. – Москва – Брянск, 2002. – 100 с.
- 2.8. Алексеев С.С. Общая теория права: в двух томах. – Т. 2. – М., 1982. – 359 с.
- 2.9. Алексеев С.С. Теория права. – Харьков, 1994. – 372 с.
- 2.10. Алёхин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – Часть 1. – М, 1995. – 347 с.
- 2.11. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М., 2002. – 623 с.
- 2.12. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. – М., 1993. – 301 с.
- 2.13. Бахрах Д.Н. Административная ответственность. – М., 1999. – 112 с.
- 2.14. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР: учеб. пособие. – Свердловск, 1989. – 204 с.
- 2.15. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1989. – 96 с.

- 2.16. Бахрах Д.Н. Советское законодательство об административной ответственности: учебное пособие. – Пермь, 1969. – 153 с.
- 2.17. Бачило И.Л. Функции органов управления. – М., 1976. – 64 с.
- 2.18. Бельский В.Ю. Социология для юристов: учебное пособие для вузов. – М., 2004. – 398 с.
- 2.19. Бельский К.С. Феноменология административного права. – Смоленск, 1995. – 146 с.
- 2.20. Бойцов В.Я. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2001. – 704 с.
- 2.21. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М., 1992. – 320 с.
- 2.22. Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – 215 с.
- 2.23. Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. – М., 1976. – 263 с.
- 2.24. Васильев Ф.П. Процессуальность в административной ответственности. – М., 2001. – 804 с.
- 2.25. Вежновец В.Н. Оформление участковыми инспекторами дел об административных правонарушениях: учебное пособие. – Минск, 1990. – 66 с.
- 2.26. Венгеров А.Б. Теория государства и права. – Часть 2. Теория права. – М., 1998. – 154 с.
- 2.27. Волков Ю.Г., Мостовая И.В. Социология: учебник для вузов. – М., 1998. – 432 с.
- 2.28. Вопленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. – Саратов, 1983. – 184 с.
- 2.29. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право: учебник. – М., 2002. – 480 с.
- 2.30. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование). – Воронеж, 1970. – 264 с.

- 2.31. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование. – Воронеж, 1976. – 198 с.
- 2.32. Гижевский В.К. Меры административного принуждения, применяемые органами внутренних дел на транспорте. – Киев, 1986. – 76 с.
- 2.33. Глущенко П.П., Кикоть В.Я. Теория и практика социально-правовой защиты конституционных прав, свобод и интересов граждан в Российской Федерации: учебник. – М., 2002. – 448 с.
- 2.34. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. – М., 1987. – 175 с.
- 2.35. Гранин А.Ф. Гарантии законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 1982. – 163 с.
- 2.36. Гусева Т.А. Административная ответственность за правонарушения в области предпринимательской деятельности. – М., 2003. – 176 с.
- 2.37. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М., 1955. – Т. 2. – 720 с.
- 2.38. Денисенко В.В., Позднышов А.Н., Михайлов А.А. Административная юрисдикция органов внутренних дел: учебник. – М., 2002. – 176 с.
- 2.39. Дмитриев С.Н. Проблемы организации дорожно-патрульной службы. – М., 2002. – 304 с.
- 2.40. Додин Е.В. Доказательства в административном процессе. – М., 1973. – 191 с.
- 2.41. Додин Е.В. Доказывание в административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. – Киев, 1985. – 125 с.
- 2.42. Дюрягин И.А. Применение норм советского административного права. – Свердловск, 1973. – 247 с.
- 2.43. Дюрягин И.Я. Право и управление. – М., 1981. – 173 с.
- 2.44. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. – М., 1965. – 216 с.
- 2.45. Застрожная О.К. Советский административный процесс. – Воронеж, 1985. – 100 с.

- 2.46. Зубач А.В., Кокорев А.Н., Русакова Р.А. Основные направления деятельности милиции: учебное пособие. – М., 2005. – 382 с.
- 2.47. Ипакян А.П. Методологические основы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел. – М., 1976. – 126 с.
- 2.48. Как провести социологическое исследование / под ред. М.К. Горшкова, Ф.Э. Шереги. – М., 1990. – 288 с.
- 2.49. Каплунов А.И. Применение сотрудниками милиции огнестрельного оружия: теория и практика. – СПб., 2001. – 215 с.
- 2.50. Кардашова И.Б., Куракин А.В., Малолетко А.Н. и др. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел (милиции): учебное пособие. – М., 2003. – 59 с.
- 2.51. Карташов В.Н. Применение права. – Ярославль, 1980. – 183 с.
- 2.52. Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация: учебное пособие. – М., 1991. – 58 с.
- 2.53. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения, применяемые милицией. – М., 1987. – 60 с.
- 2.54. Ключниченко А.П., Шергин А.П. Административные комиссии. – М., 1975. – 105 с.
- 2.55. Ключниченко А.П., Самойленко А.В., Зеленко В.Л. Меры административного пресечения, применяемые милицией, как средство охраны советского правопорядка. – Киев, 1974. – 205 с.
- 2.56. Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: вопросы теории и технологии. – Свердловск, 1991. – 108 с.
- 2.57. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – Киев, 1979. – 230 с.
- 2.58. Козырева Т.И. Административная ответственность в СССР. – М., 1973. – 125 с.
- 2.59. Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. – Киров, 2001. – 124 с.

- 2.60. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. – М., 1978. – 144 с.
- 2.61. Круглов В.А. Производство по делам об административных правонарушениях. Теоретические основы и правовые проблемы. – Минск, 1999. – 199 с.
- 2.62. Кудрявцев В.Н. Закон, поступок, ответственность. – М., 1986. – 448 с.
- 2.63. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – 278 с.
- 2.64. Лазарев В.В. Применение советского права. – Казань, 1972. – 200 с.
- 2.65. Лазарев В.В. Социально-психологические аспекты применения права. – Казань, 1982. – 216 с.
- 2.66. Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. – М., 1987. – 74 с.
- 2.67. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов: аппарат управления социалистического государства. – М., 1976. – 207с.
- 2.68. Ламонов Е.В. Деятельность судьи районного (городского) суда в производстве по делам об административных правонарушениях. – Воронеж, 2002. – 208 с.
- 2.69. Левченко И.П. Механизм применения права (опыт системного исследования). – Смоленск, 1997. – 102 с.
- 2.70. Лейст О.Е. Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы). – М., 1981. – 312 с.
- 2.71. Лившиц Р.З. Теория права: учебник. – М., 1994. – 224 с.
- 2.72. Лозбяков В.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел и профилактика правонарушений. – М., 1987. – 205 с.
- 2.73. Лукаш Ю.А. Все об административных правонарушениях. Порядок и практика применения КоАП РФ. – М., 2003. – 720 с.
- 2.74. Лунеев В.В. Юридическая статистика: учебник. – М., 1999. – 400 с.
- 2.75. Макарейко Н.В. Административное право: учебное пособие. – Нижний Новгород, 1999. – 192 с.

- 2.76. Макарейко Н.В., Никифоров М.В., Складов И.А. Административное принуждение в России: учебное пособие. – Нижний Новгород, 2002. – 228 с.
- 2.77. Макуев Р.Х. Вопросы теории права: учебное пособие. – Орел, 2001. – 232 с.
- 2.78. Макуев Р.Х. Теория государства и права: учебник. – Москва – Орел, 2003. – 674 с.
- 2.79. Малейн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. – М., 1985. – 192 с.
- 2.80. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. – Воронеж, 1990. – 209 с.
- 2.81. Масленников М.Я. Порядок применения административных взысканий: учебно-практическое пособие. – М., 1998. – 272 с.
- 2.82. Масленников М.Я. Производство по делам об административных правонарушениях. – М., 1994. – 120 с.
- 2.83. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. – М., 2001. – 512 с.
- 2.84. Мотовиловкер Е.Я. Теория регулятивного и охранительного права. – Воронеж, 1990. – 272 с.
- 2.85. Мышляев Н.П. Административная деликтология: вопросы теории и практики. – М., 2002 – 217 с.
- 2.86. Общая теория статистики: учебник / под ред. О.Э. Баширина, А.А. Спирина. – М., 1999 – 440 с.
- 2.87. Ожегов С.И. Словарь русского языка. – М., 1970. – 826 с.
- 2.88. Основин В.С. Основы социального управления. – Воронеж, 1971. – 206 с.
- 2.89. Остроумов С.С. Правовая статистика. – М., 1986. – 246 с.
- 2.90. Павлова Е.С. Применение судьей мер административного взыскания. – М., 1987. – 80 с.

- 2.91. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс: монография. – Саратов, 1998. – 264 с.
- 2.92. Патюлин В.А. Государство и личность в СССР (Правовые аспекты взаимоотношений). – М., 1974. – 193 с.
- 2.93. Полежай П.Т. Правовые отношения. – Харьков, 1965. – 124 с.
- 2.94. Попов Л.Л. Эффективность административных санкций в сфере охраны общественного порядка. – М., 1976. – 212 с.
- 2.95. Правовая информатика и кибернетика: учебник / под ред. Н.С. Полевого. – М., 1993. – 320 с.
- 2.96. Протасов В.Н. Основы общепроцессуальной теории. – М., 1991. – 144 с.
- 2.97. Протасов В.Н. Правоотношение как система. – М., 1991. – 220 с.
- 2.98. Протасов В.Н. Юридическая процедура. – М., 1991. – 80 с.
- 2.99. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие: пер. с нем. – М., 2000. – 604 с.
- 2.100. Розенфельд В.С., Стариков Ю.И. Административное принуждение. Административная ответственность. Административно-юрисдикционный процесс: учебное пособие. – Воронеж, 1993. – 189 с.
- 2.101. Розенфельд В.С., Серёгина В.В. Административное принуждение (понятие, виды административного принуждения, процессуальное регулирование их применения). – Воронеж, 1998. – 237 с.
- 2.102. Россинский Б.В. Административная ответственность за нарушения в области дорожного движения: постатейный комментарий. – М., 2002. – 352 с.
- 2.103. Россинский Б.В. Административное право. Вопросы и ответы: учебное пособие. – М., 2000. – 416 с.
- 2.104. Ротман Д.Г. Оперативные социологические исследования. – Мн., 1997. – 208 с.
- 2.105. Рудинский Ф.М. Личность и социалистическая законность. – Волгоград, 1976. – 156 с.

- 2.106. Рябов Ю.С. Административно-предупредительные меры. – Пермь, 1974. – 174 с.
- 2.107. Сабо Имре. Основы теории права: пер. с венг. – М., 1974. – 271 с.
- 2.108. Савюк Л.К. Правовая статистика: учебник. – М., 2002. – 588 с.
- 2.109. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. – М., 1964. – 158 с.
- 2.110. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. – М., 1970. – 164 с.
- 2.111. Саввин М.Я., Силаев А.И. Эффективность административно-правовой деятельности органов внутренних дел в сфере охраны общественного порядка и её оценка. – М., 1987. – 60 с.
- 2.112. Севрюгин В.Е. Проблемы административного права. – Тюмень, 1994. – 208 с.
- 2.113. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. – М., 1975. – 194 с.
- 2.114. Серёгин А.В. Основания и порядок применения мер административного воздействия. – М., 1974. – 232 с.
- 2.115. Сидоров Э.Т. Административно-правовое принуждение в условиях специальных административно-правовых режимов. – М., 2004. – 257 с.
- 2.116. Смелзер Н. Социология. М., 1994. – 688 с.
- 2.117. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. – Омск. 1993. – 504 с.
- 2.118. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. – М., 1972. – 239 с.
- 2.119. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 2002. – 474 с.
- 2.120. Сорокин В.Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права. – Л., 1968. – 439 с.
- 2.121. Социология: учебник для юридических вузов / под ред. В.П. Сальникова. – СПб., 2001. – 416 с.

- 2.122. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. – Т. 2. – М., 2002. – 585 с.
- 2.123. Студеникина М.С. Законодательство об административных правонарушениях. – М., 1981. – 64 с.
- 2.124. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? – М., 1990. – 128 с.
- 2.125. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. – СПб. 2000. – 163 с.
- 2.126. Телегин А.С. Ответственность граждан и должностных лиц за административные правонарушения: учебное пособие. – М., 1994. – 89 с.
- 2.127. Телегин А.С. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел: учебное пособие. – М., 1991. – 54 с.
- 2.128. Теория юридического процесса / под общ. ред. В.М. Горшенева. – Харьков, 1985. – 90 с.
- 2.129. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с.
- 2.130. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права. – Казань, 1987. – 334 с.
- 2.131. Философский энциклопедический словарь. – М., 1983. – 840 с.
- 2.132. Фирсова А.В. Правовая статистика. – М., 2004. – 112 с.
- 2.133. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – 350 с.
- 2.134. Черданцев А.Ф. Толкование советского права. – М., 1979. – 166 с.
- 2.135. Чечот Д.М. Административная юстиция. – Л., 1973. – 134 с.
- 2.136. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979. – 143 с.
- 2.137. Шереги Ф.Э. Социология права: прикладные исследования. – СПб., 2002. – 447 с.
- 2.138. Шиндяпина М.Д. Стадии юридической ответственности: учебное пособие. – М., 1998. – 168 с.
- 2.139. Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. – М., 1997. – 450 с.

- 2.140. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979. – 134 с.
- 2.141. Юсупов В.А. Право и советское государственное управление. – Казань. 1976. – 240 с.
- 2.142. Юсупов В.А. Теория административного права. – М., 1985. – 160 с.
- 2.143. Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – 286 с.
- 2.144. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы). – М., 1978. – 224 с.
- 2.145. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М., 1999. – 206 с.
- 2.146. Якуба О.М. Административная ответственность. – М., 1972. – 152 с.

### **3. Статьи**

- 3.1. Аникин С.Б., Мильшин Ю.Н. О некоторых вопросах применения мер обеспечения по делу об административном правонарушении // Административная ответственность на современном этапе: сборник трудов. – Тамбов, 2003.
- 3.2. Астахов Д.В. Проблемы правового положения участников производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003.
- 3.3. Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. – 2000. – № 8.
- 3.4. Бахрах Д.Н., Кролис Л.Ю. Административная ответственность и финансовые санкции // Журнал российского права. – 1997. – № 8.
- 3.5. Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Сов. государство и право. – 1986. – № 1.

- 3.6. Бахрах Д.Н., Телегин А.С. Административное расследование // Производство по делам об административных правонарушениях. – Свердловск, 1986.
- 3.7. Белорусов В.Б. Содержание и особенности правоприменительной деятельности ОВД в административно-правовой сфере // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Тамбов, 2003.
- 3.8. Бутков А.В. Причины административных правонарушений и деятельность органов внутренних дел по предупреждению противоправного поведения // Административное право и административный процесс. – 2005. – № 1.
- 3.9. Бухвалов И., Никольский Л. Жалобы на административные штрафы в суде // Соц. законность. – 1971. – № 4.
- 3.10. Веремеенко И.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. Понятие и условия эффективности административных санкций // Правоведение. – 1972. – № 5.
- 3.11. Викторов И.С. К вопросу о создании в Российской Федерации института административного судопроизводства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей научно-практической конференции. – М., 2003.
- 3.12. Винокуров А.А. Реализация КоАП РФ // Законность. – 2003. – № 3.
- 3.13. Вопленко Н.Н., Лазарев В.В. Правоприменительная квалификация и юридическая справедливость // Проблемы действия права в новых исторических условиях. – М., 1993.
- 3.14. Гончаров В.Б., Кожевников В.В. Проблема усмотрения правоприменяющего субъекта в правоприменительной сфере // Государство и право. – 2001. – №3.
- 3.15. Гусева Т. Анализ судебной практики привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере производства и оборота алкогольной продукции // Уголовное право. – 2002. – № 8.

- 3.16. Дёмин А.А. Понятие административного процесса и кодификация административно-процессуального законодательства // Государство и право. – 2000. – №11.
- 3.17. Дубовик О.Л. Реформа законодательства об административной ответственности за правонарушения // Юрид. мир. – 2002. – № 4.
- 3.18. Еропкин М.И. Виды административного принуждения // Советское административное право. – М., 1977.
- 3.19. Еропкин М.И., Попов Л.Л., Шергин А.П. О применении штрафов за нарушение общественного порядка // Сов. государство и право. – 1971. – № 7.
- 3.20. Закопырин В.Н. Некоторые проблемы реализации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Тамбов. 2003.
- 3.21. Иванов О.В. Рецензия на книгу Н.Г. Салищевой «Административный процесс в СССР» // Труды Иркутского государственного университета. – 1965.
- 3.22. Иванов В.А. Совершенствование гарантий прав граждан в административном процессе // Сов. Государство и право. – 1977. – № 2.
- 3.23. Икнис А. Как повысить эффективность административного наказания // Законность. – 1997. – № 11.
- 3.24. Колесниченко Ю.Ю. Меры административного принуждения за нарушения законодательства о налогах и сборах – классификация и условия применения // Журнал российского права. – 2002. – № 7.
- 3.25. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Государство и право. – 2001. – № 6.
- 3.26. Кузьменко О.В. Некоторые проблемы правоприменительной деятельности подразделений ГИБДД области // Актуальные проблемы административного законодательства и правоприменительной практики: материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Тамбов, 2003.

- 3.27. Кучинский В.А. Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности ОВД // Правовые средства обеспечения законности в деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов. – Минск, 1989.
- 3.28. Лазарев Б.М., Лунев А.Е. Основы законодательства об административных правонарушениях // Сов. государство и право. – 1981. – № 4.
- 3.29. Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств // Сов. государство и право. – 1978. – № 1.
- 3.30. Лунев А.Е. Проблемы административной ответственности // Соц. законность. – 1972. – № 5.
- 3.31. Малько А.В. Правовые средства: вопросы теории и практики // Журнал российского права. – 1998. – № 8.
- 3.32. Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. – 2001. – № 2.
- 3.33. Масленников М.Я. Административно-процессуальные нормы и организационно-технические (процедурные) правила: соотношение и функциональное содержание // Научные труды. – М.: Российская академия юридических наук, 2002. – Выпуск 2. Том 2.
- 3.34. Махров И.Е. Административная юрисдикция органов исполнительной власти // Экономика и право. – 2002. – № 12.
- 3.35. Мельников Ю.И. Понятие и особенности норм процессуального права // Юридические гарантии применения права и режим социалистической законности в СССР: Тематический межвузовский сборник. – Вып. № 1. – Ярославль, 1975.
- 3.36. Мильшин Ю.Н., Никишаева Ю.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в условиях реализации нового КоАП РФ // Административная ответственность на современном этапе / под ред. В.Б. Белорусова, Р.В. Деева. – Тамбов, 2003.

- 3.37. Мышляев Н.П. Предпосылки разработки концепции административной политики в Российской Федерации // Российский следователь. – 2003. – № 3.
- 3.38. Наземцев В. На контроле у МВД России // Законность. – 1995. – № 9.
- 3.39. Никишаева Ю.В. Некоторые проблемы административно-процессуального законодательства в борьбе с административными правонарушениями // Вестник № 5. – Барнаул: Барнаульский юридический институт МВД России, 2003.
- 3.40. Обыдённова Т.В. Применение мер административного пресечения к несовершеннолетним правонарушителям // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003.
- 3.41. Павлова Е.С. Некоторые итоги изучения деятельности единоличного судьи по применению мер административного взыскания // Суд и применение закона. – М., 1982.
- 3.42. Папелишвили Г. Административно-процессуальная защита прав и свобод граждан // Законность. – 2003. – № 10.
- 3.43. Парыгин Н.П. Специфика исполнения постановлений как стадии производства по делам об административных правонарушениях // Вопросы совершенствования правового регулирования и укрепление социалистической законности и правопорядка: межвузовский сборник научных трудов. – Омск, 1988.
- 3.44. Пехтерев А.В. Административное принуждение в деятельности правоохранительных органов России // Современное право. – 2003. – № 11.
- 3.45. Поддубный А.О. К вопросу о понятии административного задержания // Юрид. мир. – 2002. – № 11.
- 3.46. Попов Л.Л. О понятии эффективности административно-правовых санкций // Управление и право. – М., 1973.
- 3.47. Попович О.М., Мосин М.В. Институты доставления и административного задержания: процессуальный порядок их реализации // Актуальные

проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003.

- 3.48. Попович О.М. Об особенностях процессуального порядка реализации института доставления и административного задержания // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей научно-практической конференции. – М., 2003.
- 3.49. Пысина Г.В. Необходимое решение // Законность. – 2003. – № 3.
- 3.50. Россинский Б.В. О соотношении производства по делам об административных правонарушениях и административного судопроизводства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей научно-практической конференции. – М., 2003.
- 3.51. Россинский Б.В. Административные суды и производство по делам об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003.
- 3.52. Салищева Н.Г. Процессуальные новеллы нового кодекса // Закон. – 2002. – № 7.
- 3.53. Салищева Н.Г., Васильева Г.В. Развитие законодательства об административной ответственности // Правоведение. – 1981. – № 3.
- 3.54. Склярков И.А. Административная ответственность и проблемы прав человека в России // Вестник Нижегородского университета. Серия Право. – 1998. – Выпуск 1.
- 3.55. Соловей Ю.П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник тезисов статей научно-практической конференции. – М., 2003.

- 3.56. Студеникина М.С. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в аспекте защиты прав граждан // Административно-правовой статус гражданина. – М., 2004.
- 3.57. Студеникина М.С. Основные новеллы Кодекса РФ об административных правонарушениях // Закон. – 2002. – № 7.
- 3.58. Студеникина М.С. Характерные черты и основные тенденции законодательства об административной ответственности на современном этапе // Вопросы охраны общественного порядка и социалистической собственности в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. – Горький, 1981.
- 3.59. Стуканов А. Больше внимания надзору по административным делам // Законность. – 1996. – № 4.
- 3.60. Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве // Государство и право. – 2002. – № 7.
- 3.61. Тюрин В.А. Проблемы применения мер административного пресечения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. – М., 2003.
- 3.62. Тюрин В.А. Понятие, признаки, правовая характеристика мер административного пресечения (теоретический аспект) // Следователь. – 2004. – № 1.
- 3.63. Фефилова В.Ф. Классификация административных производств // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. – Киев, 1983.
- 3.64. Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства. – М., 2002.
- 3.65. Шергин А.П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции / под ред. В.Я. Кикотя. – М., 2003.

- 3.66. Шергин А.П. Система органов административной юрисдикции // Управление и право. – М., 1977.
- 3.67. Шергина К.Ф. Преступление или проступок? За что отвечать по закону? // Закон. – 2002. – № 7.
- 3.68. Юрков Б.Н. Право на обжалование в суд действий административных органов // Правоведение. – 1986. – № 2.
- 3.69. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство // Государство и право. – 1999. – № 3.

#### **4. Диссертации и авторефераты диссертаций**

- 4.1. Ардавов М.М. Эффективность административно-правовых средств принуждения, применяемых милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 1998.
- 4.2. Берекашвили Л.Ш. Основы теории и практики научной разработки интегрированной системы оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по раскрытию и профилактике преступлений: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1981.
- 4.3. Борисова О.Б. Юридические гарантии законности при исполнении наказаний в виде лишения свободы: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1983.
- 4.4. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1986.
- 4.5. Дворяк А.И. Меры административно-процессуального пресечения, применяемые милицией: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1997.
- 4.6. Дядькин О.Н. Правовой статус лица, привлекаемого к административной ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
- 4.7. Зинченко Е.Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1993.

- 4.8. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2005.
- 4.9. Карагодин А.В. Меры процессуального обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков: дисс. ... канд. юрид. наук. – Белгород, 2002.
- 4.10. Килясханов И.Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан в сфере административной деятельности милиции: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1997.
- 4.11. Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
- 4.12. Кисин В.Р. Меры административно-процессуального принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1983.
- 4.13. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение: дисс. ... докт. юрид. наук. – Киев, 1979.
- 4.14. Красноглазов А.Ю. Обеспечение законности в применении административно-процессуальных мер на стадии возбуждения дела об административном правонарушении: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1999.
- 4.15. Круглов В.А. Теоретические основы, правовые и организационные проблемы производства по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – Минск, 2003.
- 4.16. Макуев Р.Х. Правоприменительная деятельности милиции (теоретико-правовое исследование): дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1994.
- 4.17. Михайлов А.А. Административно-юрисдикционная деятельность милиции: теория и практика: дисс. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2003.
- 4.18. Опарин В.Н. Правовое регулирование применения мер непосредственного принуждения должностными лицами правоохранительных органов РФ: дисс. ... канд. юрид. наук. – Омск, 1998.

- 4.19. Помогалова Ю.В. Административное задержание, доставление и привод в системе мер административного принуждения: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005.
- 4.20. Поникаров В.В. Гарантии законности в административной деятельности милиции: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1998.
- 4.21. Попугаев Ю.И. Административно-процессуальные меры, применяемые милицией в связи с совершением правонарушения: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1991.
- 4.22. Поспелова Л.И. Проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2001.
- 4.23. Самойленко А.В. Административные штрафы милиции как средство охраны советского правопорядка: автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. – Киев, 1971.
- 4.24. Сергун П.П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987.
- 4.25. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 1982.
- 4.26. Тюрин В.А. Проблемы применения мер пресечения в административном праве России: дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 2004.
- 4.27. Ульянова В.Н. Проблемы и основные направления совершенствования законодательства об административной ответственности: дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1997.
- 4.28. Финочко Ф.Д. Процессуальные гарантии в производстве дел об административных правонарушениях: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Харьков, 1968.
- 4.29. Шавлохов А.К. Полномочия правоохранительных органов по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях. – СПб., 2002.
- 4.30. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М., 1996.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	3
ГЛАВА I. Общая характеристика мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок .....	7
§ 1. Состояние и основные тенденции практики применения мер обеспечения .....	7
§ 2. Сущность и классификация мер обеспечения .....	27
ГЛАВА II. Проблемы правовой регламентации применения мер обеспечения .....	48
§ 1. Регламентация мер обеспечения, ограничивающих физическую свободу граждан .....	48
§ 2. Регламентация мер обеспечения, ограничивающих личные и имущественные права граждан .....	82
ГЛАВА III. Организационно-тактические особенности реализации мер обеспечения .....	101
§ 1. Организационно-тактические проблемы механизма реализации мер обеспечения .....	101
§ 2. Оценка эффективности применения мер обеспечения в практике правоохранительной деятельности .....	123
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	143
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	147

## ОБ АВТОРЕ



**Гапонов Олег Николаевич**, кандидат юридических наук, подполковник милиции.

На службе в органах внутренних дел с 1996 г. Работал в должностях среднего начальствующего состава в подразделениях милиции общественной безопасности территориальных органов внутренних дел г. Брянска. С 2002 г. – на преподавательской работе. В 2006 г. в Московском университете МВД России защитил кандидатскую диссертацию по теме: «Реализация мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок».

Является автором 15 научных, научно-практических и учебно-методических работ по проблемам применения административно-правовых норм в деятельности правоохранительных органов, в том числе учебного пособия «Правовые и организационные основы деятельности участкового уполномоченного милиции» (в соавторстве). Свою научно-преподавательскую деятельность осуществляет в тесном сотрудничестве с управлением внутренних дел Брянской области и другими правоохранительными органами.

Автор монографии с благодарностью примет предложения, пожелания и критические замечания по структуре и содержанию работы. Предложения высылать по адресу: 241000, г. Брянск, 2-й Советский переулок, д. 2а.

**Гапонов Олег Николаевич**

**ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ  
ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ,  
ПОСЯГАЮЩИХ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК**

*Монография*

Компьютерная верстка *Е.А. Попова*  
Корректор *О.В. Вороничева*

Подписано в печать с оригинал-макета 2.06.07.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Печать на ризографе. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 10. Тираж 300 экз.

Отпечатано в НИиРИО  
БФ МосУ МВД России:  
241050, г. Брянск, пер. Советский, д. 2-а.  
Тел.: 66-32-72. E-mail: [bfmosu@mail.ru](mailto:bfmosu@mail.ru)