

А.Ю. Соколов\*

## ГЕНЕЗИС ПРАВОВЫХ ОСНОВ РЕГЛАМЕНТАЦИИ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

*Ключевые слова:* меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, генезис правовых основ регламентации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, административно-деликтное законодательство, административное право.

Для современной системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, представленной в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>1</sup> (далее – КоАП РФ), характерен длительный период эволюции. Изучение процесса развития данного явления позволяет выявить различия в технике регулирования и обнаружить наиболее эффективные и рациональные подходы к правовому регулированию в разные исторические периоды. В этой связи генезис правовых основ регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях имеет важное теоретическое и практическое значение для совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов, судебной практики, а в целом – для укрепления законности и правопорядка в обществе.

Зарождение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях обусловлено появлением института административной ответственности и необходимостью его эффективного обеспечения. Становление данного правового инструментария протекало неоднозначно в различные периоды развития России и во многом зависело от формы госу-

---

© Соколов А.Ю., 2012.

\* Кандидат юридических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии (AYSokolov@mail.ru).

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1; 2012. № 10. Ст. 1166.

дарственно-правового устройства, проводимой административно-принудительной политики и ее пределов в различных сферах общественной жизни, а также состояния института основных прав и свобод человека.

В науке административного права уже уделялось пристальное внимание проблемам периодизации законодательства об административных правонарушениях<sup>2</sup>, однако вопросы становления и эволюции системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях не были в должной мере затронуты исследователями.

С учетом уровня систематизации нормативно-правовых основ регулирования и объема такого регулирования представляется возможным выделить три этапа становления и развития правовых основ системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях: 1) докодификационный (по 1980 год); 2) этап первой кодификации системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (с 1980 г. по 2002 г.); 3) современный этап (с 2002 г. по настоящее время).

Первый этап. Для первого этапа характерно отсутствие целостной правовой регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Его начало следует искать в законодательстве Российской империи XVIII в., которое, однако, не выделяло данные меры в самостоятельный вид мер административного принуждения. Более того, правовые нормы, регламентирующие их, не были систематизированы и закреплялись в разноотраслевых законодательных актах. Правовая наука того времени еще четко не разделяла виды уголовных и административных правонарушений, а меры административного принуждения могли применяться как в связи административными правонарушениями, так и в связи с уголовными преступлениями.

Впервые четкое законодательное разделение тождественных уголовных и административных правонарушений было произведено Указом Екатерины II от 3 апреля 1781 г. «О суде и наказаниях за воровство разных родов и о заведении рабочих домов во всех Губерниях»<sup>3</sup>, а также Уставом благочиния или полицейским<sup>4</sup>. Данные нормативные акты рассматривали правонарушения,

---

<sup>2</sup> См., например: *Сорокин В.Д.* Комментарий избранных мест Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // *Юридическая мысль. Спец. выпуск.* СПб., 2002. № 4 (10). С. 973–974; *Куртяк И.В.* Административно-деликтное законодательство: понятие, содержание, этапы развития // *История государства и права.* 2003. № 6. С. 19–21; *Максимов И.В.* Административные наказания в системе мер административного принуждения (концептуальные проблемы): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 10–11; *Шергин А.П.* Административно-деликтное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы // *Административное право и административный процесс: актуальные проблемы* / отв. ред.: Л.Л. Попов, М.С. Студеникина. М., 2004. С. 166 и др.

<sup>3</sup> Полное собрание законов Российской империи. 1830. Т. XXI. № 15147.

<sup>4</sup> Свод Уставов Благочиния. Ч. 3, 4 и 5. СПб., 1832.

совершенные на сумму до 20 руб., в качестве «мелких», которые по степени общественной вредности являлись, в современном понимании, административными. К таким проступкам относились кража или мошенничество; собиранье милостыни; несоблюдение воскресных и праздничных дней; передвижение без паспорта; нарушение таможенных правил и т.д. Соответственно, штрафы, взыскиваемые полицией за их совершение, можно определить в качестве административных.

С этого момента применение некоторых мер административного принуждения, реализуемых полицейскими и некоторыми другими должностными лицами (волостными и сельскими старшинами, лесными сторожами и др.), было обусловлено новой целью – обеспечением применения полицейского (административного) наказания и его исполнением.

В имперском законодательстве в качестве мер, преследовавших такие цели, можно выделить ряд мер, ограничивающих право граждан на свободу и личную неприкосновенность, к числу которых относились доставление и личное задержание (полицейский арест).

Законодательство рассматриваемого периода не оперировало понятием доставление, используя термины «представление», «препровождение», «привод». Применение доставления предусматривалось по отдельным категориям дел, включая дела о ссорах, поджоге (ст.ст. 242, 310 и др. Устава о предупреждении и пресечении преступлений<sup>5</sup>), о нарушениях Устава лесного<sup>6</sup> и т.д.

Указания на применение полицейского ареста содержались в ст. 153, 158, 163 и др. Устава о предупреждении и пресечении преступлений к отдельным категориям субъектов.

Вместе с тем для всех нормативных актов Российской империи, предусматривавших применение исследуемых мер, характерно отсутствие детального правового регулирования процессуального порядка и сроков их применения.

В первые десятилетия советского государства представления ученых об институте административного принуждения основывались на достижениях дореволюционных правоведов. Советское законодательство не содержало норм, которые бы четко регулировали порядок и сроки полицейского ареста. Милиция была обязана путем личного задержания прекратить нарушение общественного порядка<sup>7</sup>.

Тем не менее отдельные нормативные акты содержали в самом общем виде указания на возможность применения некоторых мер обеспечения про-

---

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. Том XIV. СПб., 1900.

<sup>6</sup> Свод законов Российской империи, повелением государя императора Николая Первого составленный. СПб., 1876. Т. VIII. Ч. I.

<sup>7</sup> См.: п. 1 ст. 26 Постановления НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 12.10.1918 «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)» // Собрание узаконений РСФСР. 1918. № 75. Ст. 813.

изводства по делам об административных правонарушениях. Такими мерами были задержание<sup>8</sup> и запрещение эксплуатации<sup>9</sup> транспортного средства.

Несмотря на отсутствие четких границ между административной и уголовной ответственностью, законодателем впервые в 1921 году был урегулирован порядок наложения административных взысканий<sup>10</sup>, а в 1925 году введен термин «административная ответственность»<sup>11</sup>. Вместе с тем начало законодательного регулирования мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в советский период связано с принятием Постановления СНК СССР от 25 мая 1931 г., утвердившего Положение о Рабоче-крестьянской милиции<sup>12</sup>, п. «ж» ст. 23 которого предоставлял полномочия производить задержание в административном порядке.

Принятие Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР<sup>13</sup> предусматривало в качестве еще одной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях отстранение от управления транспортным средством лиц, совершающих административные правонарушения.

Конституция СССР 1936 года<sup>14</sup> признала наличие и необходимость защиты личных прав гражданина. Все органы власти и управления должны были осуществлять свою деятельность, и в том числе и применение мер принуждения, в строгом соответствии с требованиями социалистической законности.

---

<sup>8</sup> См.: п. 11 Инструкции дружиннику революционной охраны о несении патрульно-постовой службы от 24 июля 1918 г. /г. Петроград/, утвержденной комиссаром внутренних дел Союза коммун Северной области М.С. Урицким // Криминальное Кство: [сайт]. URL: <http://www.nylstarusa.com/gai020.shtml> (дата обращения: 10.04.2012); Декрет СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «Об автодвижении по г. Москве и ее окрестностям (правила)» // Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 57. Ст. 251 и др.

<sup>9</sup> См.: ст. 4 Положения о Государственной Автомобильной Инспекции Цудортранса // СЗ СССР. 1935. № 41. Ст. 349; Положение о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции Народного Комиссариата Внутренних дел Союза ССР // СЗ СССР. 1936. № 36. Ст. 318 б.

<sup>10</sup> Декрет СНК РСФСР от 23 июня 1921 года «О порядке наложения административных взысканий» // Собрание узаконений РСФСР. 1921. № 52. Ст. 310.

<sup>11</sup> См.: ст. 3 Постановления СНК РСФСР от 30 июня 1925 г. «Об ответственности за нарушение законов о социальном страховании» // Собрание законов СССР. 1925. № 45. Ст. 336.

<sup>12</sup> Собрание законодательства СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

<sup>13</sup> Утв. Постановлением Совета Министров РСФСР от 20 декабря 1963 г. № 1428 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства охраны общественного порядка РСФСР» // Собрание постановлений РСФСР. 1963. № 23. Ст. 152.

<sup>14</sup> Доступ из справ.- правовой системы «Гарант-Максимум».

С середины прошлого века законодатель выделяет доставку в отдельных нормативных актах<sup>15</sup> наряду с задержанием, что позволяет рассматривать данную меру в качестве самостоятельной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

В науке в этот период Г.И. Петровым впервые вводится в обиход термин «меры административного обеспечения», которые, по мнению автора, применяются в целях предупреждения правонарушений или в целях обеспечения фактического выполнения органами управления возложенных на них обязанностей и могут быть применены и без наличия вины, в силу государственной необходимости<sup>16</sup>. К мерам административного обеспечения он относил: 1) личное задержание; 2) административно-медицинские и санитарные меры; 3) административно-технические меры; 4) административно-финансовые меры; 5) реквизицию.

Во второй половине XX века административно-деликтное законодательство, закреплявшееся в равноуровневых правовых актах, дифференцировалось по отношению к задержанию различных видов субъектов – к гражданам, совершившим мелкое хулиганство, нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций (подлежали задержанию до рассмотрения в установленные законом сроки дел об административных правонарушениях); иным лицам, совершившим административные правонарушения (задерживались на срок до трех часов); военнослужащим; несовершеннолетним и некоторым другим категориям лиц<sup>17</sup>.

В это же время законодателем предоставляются полномочия должностным лицам различных государственных органов и общественных организаций применять изъятие при пресечении правонарушений у нарушителей ору-

---

<sup>15</sup> См., например: ст. 2 Положения о государственной лесной охране СССР, утв. Постановлением Совета Министров СССР от 22 марта 1950 г. № 1181 // Свод законов СССР. 1990. Т. 4. С. 427; См.: п. «г» ст. 12 Устава службы органов рыбоохраны (утв. приказом Минрыбхоза СССР от 14 сентября 1970 г. № 294) // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Гарант-Максимум»; Постановление Бюро ЦК КПСС по РСФСР и Совета Министров РСФСР от 30 марта 1960 г. № 435 «Об утверждении Положения о добровольных народных дружинах РСФСР по охране общественного порядка» // Собрание постановлений РСФСР. 1960. № 14. Ст. 56 и др.

<sup>16</sup> См.: *Петров Г.И.* Советское административное право. Часть общая: учебник. Ленинград, 1960. С. 299.

<sup>17</sup> См., например: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбы с преступностью» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 398; Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР от 23.02.1970 № 136 «О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно-полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни» // Собрание постановлений СССР. 1970. № 4. Ст. 26; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» // Свод законов РСФСР. Т. 8.

дий их совершения<sup>18</sup>, включая огнестрельное оружие – при нарушении правил приобретения, регистрации, использования и хранения<sup>19</sup>, а также удостоверения на управление транспортными средствами<sup>20</sup>.

Необходимость процессуального подтверждения факта нахождения лица, управлявшего транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения повлекла за собой законодательное закрепление полномочий должностных лиц Государственной автомобильной инспекции использовать в установленном порядке технические средства для определения состояния опьянения водителей транспортных средств<sup>21</sup>, что фактически расширило перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и добавило в него освидетельствование на состояние опьянения.

Таким образом, к концу первого этапа советское административно-деликтное законодательство предусматривало в системе мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях 6 мер: доставление, административное задержание, задержание транспортного средства, запрещение эксплуатации транспортного средства, отстранение от управления транспортным средством лиц, совершающих административные правонарушения; изъятие у нарушителей орудий совершения правонарушений, досмотр.

Оценивая состояние законодательного регулирования системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на данном этапе, следует в полной мере согласиться с позицией, изложенной В.Д. Сорокиным, указавшим крайнюю разрозненность административно-деликтного законодательства и определившем его состояние в качестве хаотического<sup>22</sup>. Подобное мнение обосновано установлением административной ответственности и мер ее обеспечения довольно широким кругом центральных и местных органов государственной власти и государственного управления (от Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР до районных и городских советов народных депутатов и их исполкомов).

---

<sup>18</sup> См., например: п. 3 Постановления Совета Министров РСФСР от 23 февраля 1973 г. № 87 «О дополнительных мерах по усилению борьбы с нарушениями правил охоты» // Собрание постановлений РСФСР. 1973. № 9. Ст. 34.

<sup>19</sup> См.: п. 7 Указа Президиума ВС РСФСР от 28 июня 1976 г. «Об ответственности за нарушение правил приобретения, регистрации, использования и хранения огнестрельного оружия» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1976. № 26. Ст. 872.

<sup>20</sup> См.: п. 11 Указа Президиума ВС РСФСР от 19 июня 1968 г. «Об усилении административной ответственности за нарушение правил движения по улицам городов, населенных пунктов и дорогам и правил пользования транспортными средствами» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1968. № 26. Ст. 1009.

<sup>21</sup> См.: подп. «о» п. 7 Положения о Государственной автомобильной инспекции, утвержденного Постановлением Совета Министров СССР от 10 августа 1978 № 685 // Собрание постановлений СССР. 1978. № 20. Ст. 124.

<sup>22</sup> См.: Сорокин В.Д. Там же.

Характерными чертами данного периода являются: 1) отсутствие единого кодифицированного акта, который мог бы урегулировать порядок применения мер обеспечения административных наказаний и их исполнения; 2) отражение данных мер в самом общем виде в разноотраслевых и разноуровневых нормативно-правовых актах; 3) отсутствие их законодательного выделения в качестве формы властной деятельности государства и вида мер административного принуждения.

Начало второго этапа связано с развитием процесса систематизации норм, регулирующих меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и унификации порядка их применения.

Расширение сферы общественных отношений, регулируемых и защищаемых административным правом, появление научных исследований в области административной ответственности привело к необходимости кодификации административно-деликтного законодательства. «Обществу и государству требовалась единая, доступная и понятная всем правовая база, используя которую можно было бы развернуть в стране более эффективную борьбу с административными проступками, не нарушая при этом законные права и свободы человека и гражданина»<sup>23</sup>. Подобная задача была реализована посредством принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях<sup>24</sup> (далее – Основы), установивших принципы и общие положения законодательства об административных правонарушениях, и КоАП РСФСР – впервые объединившего административно-деликтные процессуальные и материальные нормы.

Статья 33 Основ содержала указание на возможность применения ряда мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – административного задержания, досмотра вещей и изъятия вещей и документов в случаях, прямо предусмотренных законодательными актами Союза ССР и союзных республик, в целях пресечения административных правонарушений, составления протоколов, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Порядок применения рассматриваемых мер был урегулирован в ст. 239–244, 246 КоАП РСФСР. Несмотря на отсутствие в нем единого понятия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, а также определений отдельных мер, нельзя не отразить в качестве позитивного момента достаточно детальное регулирование института административного задержания, включающее определение места административ-

---

<sup>23</sup> *Татарян В.Г.* Становление советского административно-деликтного законодательства: к 25-летию принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях // *История государства и права.* 2005. № 4. С. 46–47.

<sup>24</sup> *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1980. № 44. Ст. 909.

ного задержания в системе мер административного принуждения, закрепление полномочий должностных лиц органов административной юрисдикции по его применению и указание сроков реализации.

Кроме того, в КоАП РСФСР содержалось указание и на такие меры, как доставление (ст. 238 КоАП РСФСР), отстранение лица от управления транспортным средством, освидетельствование на состояние опьянения (ст. 245 КоАП РСФСР) и привод (ст. 247 КоАП РСФСР). Однако они законодателем в качестве мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях напрямую не назывались.

Следует отметить, что КоАП РСФСР рассматривал медицинское освидетельствование на состояние опьянения как этап освидетельствования на состояние опьянения, предусматривая направление в медицинские учреждения только лиц, не согласных с результатами пробы, произведенной с использованием индикаторных трубок «контроль трезвости» или других специальных технических средств, либо водителей – участников дорожно-транспортных происшествий, в результате которых имеются пострадавшие или причинен существенный материальный ущерб.

В юридической литературе того периода имело место крайне широкое определение системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, не ограничивающееся мерами, закрепленными в КоАП РСФСР. Так, по мнению Д.Н. Бахраха, к административно-процессуальным мерам относились также принудительное исполнение постановления о наложении штрафа, замена исправительных работ арестом и принудительная госпитализация<sup>25</sup>.

Впоследствии в ст. 245 КоАП РСФСР были внесены изменения, дополнившие перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях досмотром и задержанием транспортного средства<sup>26</sup>.

Установление административной ответственности в виде конфискации за продажу подакцизных товаров без маркировки марками установленных образцов потребовало уточнения такой меры, как досмотр. Законодатель указал на ее применение наряду с вещами так же в отношении товаров<sup>27</sup>.

Особый порядок был установлен чередой изменений, внесенных в КоАП РСФСР, в отношении правил применения изъятия к отдельным категориям ве-

---

<sup>25</sup> Бахрах Д. Н. Административно-процессуальное принуждение // Правоведение. 1989. № 4. С. 59–64.

<sup>26</sup> См.: Закон РФ от 24 декабря 1992 г. № 4217-1 «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР, Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Ведомости Совета народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 3. Ст. 97.

<sup>27</sup> См.: Федеральный закон от 30 июля 1996 г. № 103-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 32. Ст. 3843.



щей – орденам, медалям, нагрудным знакам к почетному званию СССР и РСФСР, крепким спиртным напиткам домашней выработки, аппаратам для их выработки, судам и орудиям совершения правонарушения на континентальном шельфе или в исключительной экономической зоне Российской Федерации и др.<sup>28</sup>

**Отличительной чертой данного этапа выступает вызванное глобальными экономическими и политическими реформами в обществе существование в 90-х гг. XX в. целого ряда нормативно-правовых актов различного уровня, которые параллельно с КоАП РСФСР регулировали порядок применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отдельных отраслях и сферах управления – таможенной, налоговой, земельной, экологической и др.**

**Так, Таможенный кодекс Российской Федерации<sup>29</sup> (далее – ТК РФ), закрепил в главе 44 доставку и задержание в качестве мер по обеспечению производства по делу о нарушении таможенных правил и действовал в данной редакции вплоть до принятия КоАП РФ.**

Отдельно прописывались полномочия должностных лиц некоторых государственных органов по применению мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, включая сотрудников милиции<sup>30</sup>, должностных лиц Государственной автомобильной инспекции МВД СССР (далее – ГАИ)<sup>31</sup>, налоговых органов<sup>32</sup> и т.д.

---

<sup>28</sup> См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 октября 1985 г. № 1524-ХІ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1985. № 40. Ст. 1398; Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 5 июня 1987 г. «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1987. № 24. Ст. 839; Федеральный закон от 27 мая 1996 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 22. Ст. 2593.

<sup>29</sup> Ведомости Совета народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 31. Ст. 1224.

<sup>30</sup> См.: п. 7 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 года «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 24. Ст. 309; ст. 12 Закона СССР от 6 марта 1991 г. № 2001-І «О советской милиции» // Ведомости Совета народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 12. Ст. 319.

<sup>31</sup> См.: п. 7 Положения о государственной автомобильной инспекции, утв. Постановлением Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. № 685 «Об утверждении положения о государственной автомобильной инспекции» // Собрание постановлений СССР. 1978. № 20. Ст. 124; п. 8 Положения о Государственной автомобильной инспекции, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 мая 1992 г. № 354 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Гарант».

<sup>32</sup> См.: ст. 7 Закона РФ от 21 марта 1991 г. № 943-І «О налоговых органах Российской Федерации» // Ведомости Совета народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. № 15. Ст. 492.

Кроме того, подзаконными нормативными актами был урегулирован порядок проведения освидетельствования. Правила проведения освидетельствования были дифференцированы в зависимости от субъекта административной ответственности. Так, в общем порядке освидетельствование проводилось в соответствии с Инструкцией о порядке направления граждан на освидетельствование для установления состояния опьянения и проведения освидетельствования, утвержденной МВД СССР, Минздравом СССР, Минюстом СССР 29 июня 1983 г.<sup>33</sup>, а в отношении судоводителей и иных лиц – в соответствии с Временной инструкцией о порядке направления судоводителей и иных лиц на экспертизу алкогольного опьянения и проведения первичного освидетельствования, утвержденной Минздравом СССР, Минжилкомхозом РСФСР от 26, 27 декабря 1985 г. № 06-14/35, № 30-8/589<sup>34</sup>.

Таким образом, оценивая результаты второго этапа становления российского законодательства, регулирующего развитие системы мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, нельзя не отметить достижения в данный период советской науки административного права, проделавшей успешную попытку фундаментального осмысления системы мер административного принуждения. Результаты проведенных исследований составили базис административно-деликтного законодательства, закреплявшего формулировки определений отдельных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, порядок и сроки их применения.

Вместе с тем проведенная кодификация законодательства, регулирующего систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, была неполной и на период окончания второго этапа не охватывала порядок применения всех мер, существенно ограничивающих свободы личности, предусмотренные различными нормативными актами, независимо от категории правонарушения, в отношении которого осуществляется производство по делу.

В этой связи следует согласиться с Ю.С. Адушкиным, постулировавшим утрату с середины 90-х гг. XX в. КоАП РСФСР, в условиях параллельного законодательного и подзаконного регулирования, качества закона, «монополюсно» регулировавшего административную ответственность<sup>35</sup>.

В таких условиях проблема систематизации всего объема административно-деликтного законодательства могла быть решена исключительно путем принятия нового КоАП РФ.

---

<sup>33</sup> Закон. 2001. № 11. С. 117–118.

<sup>34</sup> Документ опубликован не был. Доступ из справ.- правовой системы «Гарант».

<sup>35</sup> *Манохин В. М., Адушкин Ю. С.* Российское административное право: учебник. 2-е изд., испр. и доп. Саратов, 2003. С. 184–185.

Введение его в действие инициирует начало третьего современного этапа эволюции национального законодательства, регулирующего систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

КоАП РФ в первоначальной редакции закрепил двенадцать мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и добавил к мерам, закрепленным в КоАП РСФСР, также досмотр транспортного средства; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; запрещение эксплуатации транспортного средства; арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Впоследствии данный перечень был дополнен еще четырьмя мерами – освидетельствованием на состояние алкогольного опьянения<sup>36</sup>; временным запретом деятельности<sup>37</sup>; залогом за арестованное судно<sup>38</sup>; помещением в специальные учреждения иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации<sup>39</sup>.

Сосредоточив все нормы, затрагивающие систему мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в главе 27, федеральный законодатель определил их общие цели, закрепил понятийный аппарат.

На данном этапе была унифицирована процедура применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, четко урегулированы новые меры правоограничения физических и юридических лиц, изъяты соответствующие нормы из иных законодательных и ведомственных нормативно-правовых актов.

Таким образом, необходимо отметить, что определение генезиса правовых основ регламентации мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях представляет собой сложную и много-

---

<sup>36</sup> См.: Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4007; 2011. № 27. Ст. 3881.

<sup>37</sup> См.: Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 19. Ст. 1752; 2010. № 30. Ст. 4002.

<sup>38</sup> См.: Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 198-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 29. Ст. 4289.

<sup>39</sup> См.: Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 50. Ст. 7352.

аспектную задачу, обусловленную их правовой природой, влиянием формы государственно-правового устройства и проводимой в государстве административно-принудительной политики в различные исторические периоды, уровнем развития института гражданских прав и свобод. Следует обратить внимание на неодинаковую степень правовой регламентации на протяжении отдельных этапов эволюции мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях – изменялся их перечень, содержание и форма их правового закрепления. Вместе с тем процесс развития института мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях на сегодняшний день не является завершенным и требует дальнейшего законодательного совершенствования. Новая система мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должна строиться на основах преемственности и учитывать весь имеющийся исторический опыт нормотворчества в данной сфере.

*Материал поступил в редакцию 11 апреля 2012 года.*