

**Вишневский Михаил Владимирович**

аспирант Амурского государственного университета, уполномоченный отделения (пограничной заставы) в населенном пункте Генух Пограничного управления ФСБ России по Республике Дагестан

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ  
АДМИНИСТРАТИВНО-  
ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА  
В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОГРАНИЧНЫХ  
ОРГАНОВ ФСБ РОССИИ**

**Аннотация:**

*В статье выявлены и описаны противоречия в нормативно-правовых актах, регулирующих вопросы административного задержания в пограничной зоне, которые автор предлагает изменить. Актуальность поднятой темы определяется нестабильностью на государственной границе РФ и пограничных районах, а также увеличением незаконной миграции.*

**Ключевые слова:**

*пограничная зона, административное нарушение, незаконная миграция, нарушитель государственной границы, задержание, пограничные органы, органы дознания.*

**Vishnevskiy Mikhail Vladimirovich**

PhD student, Amur State University, Authorized officer at the frontier post in the town of Genuh, Border Agency of the Federal Security Service of the Russian Federation in the Republic of Dagestan

**TOPICAL ISSUES OF ADMINISTRATIVE  
AND PROCEDURAL ACTIVITIES  
IN THE BORDER AUTHORITIES OF  
THE FEDERAL SECURITY SERVICE OF  
THE RUSSIAN FEDERATION**

**Summary:**

*The paper identifies and describes contradictions in legal acts regulating the issues of administrative detention in the border zone, which the author proposes to change. The relevance of the topic is determined by the instability at the State Border of the Russian Federation and in the border areas, as well as the increase of the illegal migration.*

**Keywords:**

*border zone, administrative violation, illegal migration, trespasser of the state border, detention, border authorities, investigative bodies.*

Административные правонарушения в пограничной сфере государства регламентированы гл. 18 КоАП «Административные правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации» и обозначают совершение противоправного, виновного действия (бездействия) физического или юридического лица, за которое КоАП или законами субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» (ч. 1 ст. 2.1 КоАП) [1].

Анализ многолетней практической деятельности (последних трех десятилетий) пограничных органов федеральной службы безопасности, включая оперативно-служебную деятельность предыдущих структур – пограничных войск КГБ СССР, органов и войск ФПС России, позволяет высказать ряд суждений по поводу существующих проблем процессуального характера.

В соответствии со ст. 23.10 КоАП [2] должностные лица пограничных органов федеральной службы безопасности уполномочены рассматривать значительный круг дел об административных правонарушениях, в частности предусмотренных ст. 18.1, 18.2, 18.4 КоАП [3].

Таким образом, пограничные органы федеральной службы безопасности, являясь в соответствии с УПК РФ и КоАП органами дознания по уголовным делам и органами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенных законом к их компетенции, проводят расследование по фактам (попыткам) незаконного пересечения государственной границы как в уголовно-процессуальном, так и административном порядке. При этом указанные меры юрисдикционного характера применяются комплексно, в определенной динамике, которая диктуется особенностями оперативно-следственной ситуации. В этом заключается специфика и своеобразие реализации правовых мер по делам о незаконном пересечении государственной границы, которая в то же время содержит поле для неоднозначного, а порой и противоречивого толкования возможности применения указанных юридических норм различных отраслей права.

Основная проблема состоит в позиции надзирающих органов Прокуратуры РФ, должностные лица которой в различных регионах страны по-разному оценивают практику применения административно-процессуальных и уголовно-процессуальных норм.

В частности, одна позиция сводится к тому, что признается недопустимой практика возбуждения пограничными органами производства по делам об административных правонарушениях по фактам незаконного пересечения государственной границы с последующим переходом по тому же

деянию в уголовное дело или вынесением мотивированного отказа в возбуждении уголовного дела. Основным доводом в пользу этого приводятся те обстоятельства, что при наличии признаков преступления необходимо сразу же начинать уголовное преследование и что физическое лицо (нарушитель государственной границы) подвергается двойному задержанию на срок до 48 часов за одно и то же противоправное деяние, а именно: административному задержанию – для установления личности и выяснения обстоятельств административного правонарушения (ст. 27.3, 27.5 КоАП) [4], а затем – задержанию в качестве подозреваемого, согласно ст. 91, 92 УПК РФ [5] (после того, как в действиях задержанного усматриваются признаки преступления).

Важным фактором, практически влияющим на логику применения правовых норм, является также то обстоятельство, что офицер линейного подразделения границы как должностное лицо, непосредственно обнаружившее событие правонарушения, фактически возбуждает дело об административном правонарушении. Даже при наличии в действиях задержанных лиц явных признаков состава уголовного преступления, предусмотренного ст. 322 УК РФ [6], офицеры линейных пограничных подразделений объективно не могут избежать именно административных действий. Не являясь должностным лицом, наделенным уголовно-процессуальной юрисдикцией (возбуждать уголовное дело и проводить неотложные следственные действия), начальник пограничной заставы, линейного пограничного отделения, оперативно-розыскного отделения или отделения пограничного пункта пропуска до прибытия дознавателя или следователя должны начать разбирательство, а именно: осуществить доставку задержанного в служебное помещение; произвести его первичный опрос по установочным данным, целям, мотивам и обстоятельствам правонарушения; в случаях, не терпящих отлагательства, принять меры к сбору и фиксации имеющихся доказательств; привлекать свидетелей, переводчиков, специалистов. А это невозможно сделать вне рамок правового поля, по своей сути, административного производства и без составления первичных административно-процессуальных документов.

Среди мер административного пресечения, правом на применение которых наделены пограничные органы, важное место занимает административное задержание нарушителей границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу Российской Федерации. Чтобы правильно понять, что представляет собой административное задержание, необходимо разобраться в самом понятии «задержание», которое может иметь несколько значений и видов. В практике пограничных органов встречаются три вида задержания: физический захват, административное задержание и уголовно-процессуальное задержание.

Под физическим захватом понимается задержание пограничным нарядом нарушителя границы или пограничного режима и доставка (конвоирование) его на пограничную заставу, КПП. Осуществлять физический захват и доставлять указанных нарушителей в подразделения пограничных органов может любой пограничник, независимо от его служебного положения и звания, так как это является его служебной обязанностью, предусмотренной Законом Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» [7].

Под административным задержанием понимается административная мера принуждения, заключающаяся в кратковременном ограничении личной свободы лица, совершившего административное правонарушение.

Административное задержание от уголовно-процессуального отличается по следующим признакам:

- во-первых, административное задержание применяется за совершение административных правонарушений (проступков), а уголовно-процессуальное – по подозрению в совершении преступления;
- во-вторых, административное задержание применяется до возбуждения уголовного дела, в то время как уголовно-процессуальное задержание является одним из неотложных следственных действий, которое может быть осуществлено только после возбуждения уголовного дела;
- в-третьих, административное задержание применяется к нарушителям границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через границу независимо от того, будут ли они привлекаться к уголовной ответственности или нет, есть ли в их действиях состав преступления или отсутствует.

Административное задержание от физического захвата отличается тем, что последний осуществляется только с целью прекращения правонарушения, тогда как административное задержание, наряду с прекращением правонарушения, имеет целью выяснение всех его обстоятельств и их фиксацию.

Полномочия пограничных органов по применению административного задержания определены Законом РФ «О государственной границе Российской Федерации». Порядок применения данной меры административного пресечения и проведения всех необходимых административных действий строго регламентирован соответствующими приказами и другими нормативными актами [8].

Однако необходимо отметить некоторые противоречия Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» Конституции Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Так, в п. 4 ст. 30 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации» в полномочиях пограничных органов указано: «...осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушения режима государственной границы, пограничного режима или режима в пунктах пропуска через государственную границу, на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выяснения обстоятельств правонарушения – до трех суток с сообщением об этом письменно прокурору в течение двадцати четырех часов с момента задержания или на срок до десяти суток – с санкции прокурора, если правонарушители не имеют документов, удостоверяющих их личность...» [9].

В ч. 2 ст. 22 Конституции Российской Федерации указано: «...лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов» [10]. Следует отметить, что право, предусмотренное в ч. 2 данной статьи, в силу принципа, закрепленного в ст. 18 Конституции, имеет характер прямого непосредственного действия, что отметил Конституционный суд в постановлении от 14.03.2002 № 6-П, признав, что положения п. 6 р. 2 «Заключительные и переходные положения» о сохранении до внесения изменений в законодательство прежнего (внесудебного) порядка ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, исчерпали своевременное переходное значение и не подлежат применению после 1 июня 2002 г. В соответствии с этим были внесены изменения в УПК и административное законодательство. Пограничные органы в части, касающейся сроков административного задержания, руководствуются ч. 2 ст. 27.5 КоАП РФ [11].

На наш взгляд, внесение соответствующих изменений в Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» РФ может разрешить данную проблему.

#### Ссылки:

1. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ : в ред. ФЗ № 415, 445 ФЗ от 28.12.2013 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52. Ст. 7010.
2. Там же.
3. Там же.
4. Там же.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ : в ред. ФЗ от 28.12.2013 № 432-ФЗ, Постановления Конституционного суда РФ №24-П от 19.11.2013 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 52. Ст. 6997.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон РФ от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (УК РФ) : в ред. ФЗ от 28.12.2013 № 432-ФЗ // Российская газета. 2013. 30 дек. № 295.
7. Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (в ред. ФЗ № 180-ФЗ от 28.06.2014) «О государственной границе Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант Плюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164896/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164896/) (дата обращения: 30.07.2014).
8. Там же.
9. Там же.
10. Конституция Российской Федерации : принята на всенар. голосовании 12.12.1993 г. : с учетом поправок, внес. законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ и от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
11. Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ : в ред. ФЗ № 415, 445 ФЗ от 28.12.2013.

#### References:

1. 'Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal. Law of 30.12.2001 № 195-FZ as amended. Federal Law № 415, 445 FZ of 28.12.2013' 2013, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 52, st. 7010.
2. 'Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal. Law of 30.12.2001 № 195-FZ as amended. Federal Law № 415, 445 FZ of 28.12.2013' 2013, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 52, st. 7010.
3. 'Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal. Law of 30.12.2001 № 195-FZ as amended. Federal Law № 415, 445 FZ of 28.12.2013' 2013, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 52, st. 7010.
4. 'Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal. Law of 30.12.2001 № 195-FZ as amended. Federal Law № 415, 445 FZ of 28.12.2013' 2013, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 52, st. 7010.
5. 'Code of Criminal Procedure of the Russian Federation: Federal. the law of the Russian Federation of 18.12.2001 № 174-FZ as amended. FZ of 28.12.2013 № 432-FZ, the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation №24-P of 19.11.2013' 2013, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 52, st. 6997.
6. 'The Criminal Code of the Russian Federation: Federal. Law of the Russian Federation of 13 June 1996 № 63-FZ (the Criminal Code) as amended. FZ of 28.12.2013 № 432-FZ' 2013, *Russian newspaper*, December 30, no. 295.
7. 'Law of the Russian Federation of 01.04.1993 № 4730-1 (as amended. Federal Law № 180-FZ of 28.06.2014) "On the State Border of the Russian Federation"' 2014, *ATP "Consultant Plus"*, retrieved 30 July 2014, <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164896/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164896/)>.

8. 'Law of the Russian Federation of 01.04.1993 № 4730-I (as amended. Federal Law № 180-FZ of 28.06.2014) "On the State Border of the Russian Federation"' 2014, ATP "Consultant Plus", retrieved 30 July 2014, <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164896/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164896/)>
9. 'Law of the Russian Federation of 01.04.1993 № 4730-I (as amended. Federal Law № 180-FZ of 28.06.2014) "On the State Border of the Russian Federation"' 2014, ATP "Consultant Plus", retrieved 30 July 2014, <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164896/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164896/)>
10. 'Constitution of the Russian Federation adopted on vsenar. 12.12.1993 vote: amended, introduced. RF laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 №6-FCL and from 30.12.2008 № 7-FCL' 2009, *Collected Legislation of the Russian Federation*, no. 4, st. 445.
11. *Code of Administrative Offences of the Russian Federation: Federal. Law of 30.12.2001 № 195-FZ as amended. Federal Law № 415, 445 FZ of 28.12.2013.*