



Контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия ФСИН России как направление административно-правовой охраны объектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации

ЮРИЙ ИВАНОВИЧ МИГАЧЕВ

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, juri.migachev@yandex.ru

НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА АНИСКИНА

Вологодский институт права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

Реферат

Введение: статья посвящена изучению вопросов правового регулирования юрисдикционных полномочий специальных структурных подразделений ФСИН России в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности на территориях и объектах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (УИС). *Цель* настоящего исследования заключается в попытке теоретико-правового осмысления осуществления на объектах УИС контрольно-надзорной деятельности с учетом специфики сферы правореализации. *Методы:* общенаучные методы познания (анализ, синтез, индукция и дедукция), специальные методы юридической науки (сравнительно-правовой и нормативно-логический), отдельные частные методы общественных наук. *Результаты:* исследованы вопросы сочетания функций контроля и надзора в деятельности специальных структурных подразделений ФСИН России, обозначена их роль как одного из основных направлений административно-правовой охраны объектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Проанализированы проблемы правового регулирования и практики реализации юрисдикционных полномочий субъектами контрольно-надзорной деятельности применительно к сфере исполнения уголовных наказаний. *Выводы:* сформулированы предложения в части нормативного регулирования административно-юрисдикционных полномочий специальных структурных подразделений ФСИН России. Выделены следующие черты контрольно-надзорной деятельности УИС: осуществляется с учетом специфики сферы общественных отношений, в которой реализуется; сочетает в себе элементы контроля и надзора; обладает комплексным характером действия; осуществляется специально уполномоченными структурными подразделениями ФСИН России; надзорная деятельность реализуется в рамках внешневластной деятельности уполномоченных субъектов ФСИН России, в то время как контрольная носит внутрисистемный (внутриведомственный) характер; является важнейшей формой реализации административно-юрисдикционной деятельности в рассматриваемой сфере общественных отношений.

К л ю ч е в ы е с л о в а: контрольно-надзорная деятельность; административная юрисдикция; административное принуждение; уголовно-исполнительная система; ФСИН России; административная ответственность.

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Д л я ц и т и р о в а н и я: Мигачев Ю. И., Анискина Н. В. Контрольно-надзорные и юрисдикционные полномочия ФСИН России как направление административно-правовой охраны объектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации // Пенитенциарная наука. 2023. Т. 17, № 3 (63). С. 292–300. doi 10.46741/26869764.2023.63.3.007.

Original article

Control, Supervisory and Jurisdictional Powers of the Federal Penitentiary Service as a Direction of Administrative and Legal Protection of Russian Penitentiary Institutions

YURII I. MIGACHEV

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia, juri.migachev@yandex.ru

NADEZHDA V. ANISKINAVologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

Abstract

Introduction: the article considers legal regulation of the jurisdictional powers of special structural units of the Federal Penitentiary Service in the process of implementing control and supervisory activities in the territories and facilities of the Russian penal system. *Purpose:* to present theoretical and legal understanding of the implementation of control and supervisory activities in territories and objects of the Russian penal system. *Methods:* general scientific methods of cognition (analysis, synthesis, induction and deduction), special methods of legal science (comparative legal and normative-logical), individual private methods of social sciences. *Results:* the issues of combining of control and supervisory functions in the activities of special structural units of the Federal Penitentiary Service are studied, and their role as one of the main directions of administrative and legal protection of objects of the Russian penal system is indicated. The problems of legal regulation and practice of implementation of jurisdictional powers by the subjects of control and supervisory activity applicable to the sphere of execution of criminal penalties are analyzed. *Conclusion:* proposals regarding regulation of administrative and jurisdictional powers of special structural units of the Federal Penitentiary Service are formulated. The following characteristics of control and supervisory activities of the penal system are identified: it is carried out taking into account the specifics of the sphere of public relations in which it is implemented; it combines elements of control and supervision; it has a complex nature of action; it is carried out by specially authorized structural units of the Federal Penitentiary Service; supervisory activity is implemented within the framework of the external activities of authorized subjects of the Federal Penitentiary Service, while the control is of an intra-system (intra-departmental) nature; it is the most important form of the implementation of administrative and jurisdictional activities in the sphere of public relations under consideration.

Keywords: control and supervisory activities; administrative jurisdiction; administrative coercion; penal system; Federal Penitentiary Service; administrative liability.

5.1.2. Public law (state law) sciences

For citation: Migachev Yu.I., Aniskina N.V. Control, supervisory and jurisdictional powers of the Federal Penitentiary Service as a direction of administrative and legal protection of Russian penitentiary institutions. *Penitentiary Science*, 2023, vol. 17, no. 3 (63), pp. 292–300. doi 10.46741/2686-9764.2023.63.3.007.

Введение

На современном этапе функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации обеспечение пенитенциарной безопасности является одним из ключевых направлений ее развития. Безопасность УИС в ее сущностном и содержательном отношении подразумевает наличие определенного уровня защищенности как самих территорий, учреждений и органов УИС, так и лиц, непосредственно находящихся на данных объектах, от внутренних и внешних угроз, представляющих для них опасность. Проблема безопасности в УИС тесным образом связана с такими категориями, как общественная и государственная безопасность, поскольку только благодаря комплексному подходу к их соблюдению

представляется возможным поддерживать необходимый уровень безопасности, законности и правопорядка не только в сфере исполнения уголовных наказаний, но и в государстве в целом.

Сделанный нами обзор юридической литературы свидетельствует о наличии интереса к данной проблематике в научной среде. В проводимых исследованиях ученые фокусируют свое внимание на вопросах поддержания как внешней [1; 2], так и внутренней безопасности объектов УИС. В рамках последней они, как правило, рассматривают различные аспекты обеспечения безопасности осужденных и персонала [3; 4]. Вместе с тем необходимо отметить, что в имеющихся работах недостаточно исследованы вопросы обеспечения безопасности УИС на необходимом

уровне посредством осуществления уполномоченными субъектами Федеральной службы исполнения наказаний контрольно-надзорной деятельности.

Контрольно-надзорные полномочия ФСИН России, как правило, подвергаются оценке в контексте их анализа как органа, уполномоченного осуществлять функции контроля и надзора исключительно в отношении осужденных, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. Действительно, с этим трудно поспорить, поскольку указанные полномочия нормативно закреплены в Указе Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний». Между тем более детальное изучение полномочий ФСИН России позволяет прийти к выводу, что во многом состояние защищенности УИС от различного рода внешних и внутренних угроз обеспечивается не иначе как посредством наделения последней как органа исполнительной власти особыми контрольно-надзорными полномочиями, благодаря которым достигается необходимый уровень безопасности в установленной сфере общественных отношений.

В настоящее время одним из приоритетных вопросов организации деятельности уголовно-исполнительной системы является обеспечение санитарно-эпидемиологической, пожарной, ветеринарной и промышленной безопасности на ее объектах и территориях. Это является важной составляющей функционирования учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, так как направлено на формирование общего состояния защищенности жизни и здоровья персонала УИС, осужденных и лиц, которые находятся на объектах и территориях учреждений и органов УИС, а также их имущества и имущества организаций, функционирующих на режимных территориях УИС, от пожаров, эпидемий, эпизоотий, аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий, иных опасностей, а также рисков, которые могут возникнуть в сфере исполнения уголовных наказаний.

Основная часть

Основные полномочия по организации работы, связанной с обеспечением санитарно-эпидемиологической, пожарной, ветеринарной и промышленной безопасности на территориях и объектах учреждений и органов УИС, возложены на специальные структурные подразделения ФСИН России, к которым относятся управление организации медико-санитарного обеспечения ФСИН России, ветеринарная служба ФСИН России, инспекция технического надзора управления организации производственной деятельности и трудовой адаптации осужденных ФСИН России, ведомственная противопожарная служба УИС (ВПО). На местах соответствующие виды деятельности в пределах установленной компетенции осуществляют подведомственные указанным структурным подразделениям федеральные государственные учреждения и федеральные государственные унитарные предприятия [5, с. 56].

Названные субъекты осуществляют по подведомственным вопросам федеральный государственный

санитарно-эпидемиологический, ветеринарный и пожарный надзор, а также надзор в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов УИС (промышленный надзор). А. В. Мартынов в своей монографии «Административный надзор в России: теоретические основы построения» перечисленные направления деятельности предлагает рассматривать в качестве отдельных видов административного надзора, каждый из которых представляет собой особую форму государственной управленческой деятельности [6].

Анализ полномочий специальных структурных подразделений ФСИН России позволяет прийти к выводу, что в рассматриваемой сфере общественных отношений они наделены правом осуществлять как ведомственный контроль, так и административный надзор.

В ходе рассмотрения данного вопроса необходимо обратить внимание на наличие в доктрине административного права дискуссии относительно содержания контрольной и надзорной деятельности [7]. Разделяя точку зрения С. М. Зубарева относительно природы контроля и надзора в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц, согласимся с тем утверждением, что выбор конкретной формы деятельности должен определяться в первую очередь правовым статусом субъекта принуждения с учетом характера выполняемых им задач и функций [8, с. 10].

Как отмечалось выше, по отношению к сфере правореализации уполномоченные должностные лица УИС осуществляют функции ведомственного контроля и административного надзора. При этом следует указать, что контрольная функция находит свое отражение в выполнении должностными лицами УИС задач и функций в рамках служебных отношений, в то время как надзор реализуется применительно к организационно не подчиненным им субъектам (в данном случае речь идет об организациях, функционирующих на режимных территориях и объектах УИС, и физических (должностных) лицах). Примечательно, что обозначенные нами формы деятельности могут сочетаться между собой в процессе реализации одной группы властных полномочий, в то же самое время в качестве основания для их разграничения выступает именно объект принудительного воздействия (объект принуждения).

С учетом вышеизложенного полагаем, что применительно к установленной сфере общественных отношений можно говорить о сочетании контроля и надзора как особых форм государственной управленческой деятельности, а следовательно, о реализуемой должностными лицами УИС контрольно-надзорной деятельности.

Вместе с тем, выделяя в структуре полномочий должностных лиц уголовно-исполнительной системы Российской Федерации два самостоятельных, но тесно связанных друг с другом направления деятельности – ведомственный контроль и административный надзор, следует указать на особенности их нормативного закрепления. Полномочия специально созданных структурных подразделений ФСИН Рос-

сии в части осуществления ведомственного (внутриведомственного) контроля в большинстве случаев регулируются подзаконными и ведомственными нормативными актами. Речь идет преимущественно о приказах Минюста России и ФСИН России, устанавливающих компетенцию структурных подразделений Федеральной службы исполнения наказаний (например, приказ Минюста России от 03.09.2007 № 177 «Об утверждении Наставления по организации деятельности пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы», приказ ФСИН России от 01.11.2018 № 999 «Об утверждении Положения о ветеринарной службе Федеральной службы исполнения наказаний»). Надзорные же полномочия регулируются, как правило, нормами федерального законодательства, например Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ), Федеральным законом Российской Федерации от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и т. д.

Как отмечают Хервиг Х. Хофманн, Джерард К. Роу, Александр Х. Тюрк, реализация контрольно-надзорных полномочий субъектами государственной управленческой деятельности не может быть эффективной без их наделяния определенным объемом властных полномочий, предусматривающим возможность применения мер государственного принуждения, в частности мер административного принуждения (административной ответственности) [9]. В. Д. Ардашкин в своих работах также подчеркивал, что право применять административное принуждение «выступает важным элементом государственного контроля и надзора, без реализации которого рассматриваемые функции государственного управления были бы неполноценными» [10, с. 11].

С. М. Зубарев усматривает в возможности применения мер административного принуждения один из основных критериев, по которому следует разграничивать контрольную и надзорную деятельность в любой из сфер государственного управления. При этом административное принуждение выступает как элемент исключительно надзорной деятельности, в то время как реализация уполномоченными субъектами контрольной деятельности не предусматривает применение административно-принудительных мер к объектам контроля. Вместе с тем, учитывая законодательное отождествление контроля и надзора, ученый допускает в случае выявления признаков административного правонарушения возможность применения отдельных мер административного принуждения и органами, которые осуществляют контроль по подведомственным вопросам. Он именует данный вид деятельности квазиконтролем [11, с. 30].

Административное принуждение в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации выступает в роли одного из правовых инструментов, посредством которого контрольно-надзорные структурные подразделения ФСИН России осуществляют свои функции. И. О. Васюхно считает, что на совре-

менном этапе развития науки административного права взаимосвязь административного принуждения, правоохранительной и контрольно-надзорной деятельности не вызывает сомнения [12, с. 53], поскольку все они предполагают непосредственную реализацию юрисдикционных полномочий. Специальные структурные подразделения ФСИН России, контрольно-надзорная деятельность которых тесным образом связана с реализацией юрисдикционных полномочий в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях, не являются исключением.

Контрольно-надзорные полномочия обозначенных нами структурных подразделений ФСИН России реализуются в рамках их внешненевластной деятельности по отношению к организационно не подчиненным им объектам управления – юридическим и физическим лицам. При этом в случае выявления субъектами контроля и надзора ФСИН России каких-либо нарушений норм действующего законодательства со стороны объектов управления они уполномочены применить к последним все необходимые меры административного воздействия (принуждения), вплоть до административной ответственности. Деннис Дэйли указывает на эффективность мер административной ответственности как инструмента, стимулирующего правопослушное поведение организаций и физических (должностных) лиц [13].

В контексте анализа полномочий должностных лиц УИС, реализующих контрольно-надзорные функции в пределах установленной компетенции в рассматриваемой сфере общественных отношений, следует отметить, что далеко не каждый из них вправе возбуждать дела об административных правонарушениях. Таким правом наделены только отдельные сотрудники, которые при наличии законодательно установленных оснований и оснований уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях (ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ). Перечень данных субъектов закреплен в приказе ФСИН России от 19.12.2013 № 780. Документ определяет, когда должностные лица УИС, осуществляющие государственный федеральный административный надзор на территориях и объектах УИС, уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по составам, которые непосредственно не отражают специфики функционирования УИС и могут быть допущены в других сферах жизнедеятельности, однако их совершение способно причинить вред общественным отношениям, складывающимся в сфере исполнения уголовных наказаний. Именно поэтому должностные лица специально созданных структурных подразделений ФСИН России были наделены полномочиями по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в пределах установленной компетенции.

Например, государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах УИС осуществляется должностными лицами уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, к которым относятся главный государственный санитарный врач ФСИН России и главные государственные санитарные вра-

чи территориальных органов ФСИН России. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор на объектах УИС в качестве основной цели своей деятельности преследует проведение всех необходимых мероприятий, направленных на недопущение возникновения и распространения эпидемических (инфекционных) заболеваний на объектах УИС.

Особую значимость санитарно-эпидемиологический надзор приобрел в период распространения среди подозреваемых, обвиняемых, осужденных, а также работников УИС коронавирусной инфекции (COVID-19). Так, на объектах УИС были введены ограничительные мероприятия, продиктованные санитарно-эпидемиологической обстановкой, например в 2020 г. главным государственным санитарным врачом ФСИН России был введен временный запрет на предоставление длительных и краткосрочных свиданий с осужденными (постановление главного государственного санитарного врача ФСИН России от 16.03.2020 № 15 «О введении дополнительных санитарно-противоэпидемических профилактических мер, направленных на недопущение возникновения и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» [14, с. 113].

В случае выявления нарушений должностные лица, осуществляющие санитарно-эпидемиологический надзор на объектах УИС, уполномочены выносить мотивированные постановления о наложении административных наказаний в отношении организаций и должностных лиц, предусмотренные статьями КоАП РФ, устанавливающими административную ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологического законодательства (например, ст. 6.1, 6.3 (ч. 2, 3), 6.33, (ч. 1, 3), 14.26, 14.34 (ч. 1), 14.43 (ч. 3), 14.46.1, 14.46.2 и др.) в виде предупреждения или административного штрафа.

По иным видам государственного федерального административного надзора, реализуемого в УИС, составы правонарушений перечислены в ст. 23.14 (ветеринарный надзор) и 23.31 (промышленный надзор) КоАП РФ. Например, государственный ветеринарный надзор на территориях и объектах пенитенциарной службы позволяет своевременно выявлять и предотвращать распространение особо опасных болезней, пищевых токсикоинфекций среди потребителей продукции животного происхождения, поскольку направлен на обеспечение безопасности и качества продукции животного происхождения, производимой в УИС. В случае выявления нарушений ветеринарного законодательства на объектах УИС должностные лица ветеринарной службы ФСИН России уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 10.6–10.8 КоАП РФ.

Безопасное и исправное содержание опасных производственных объектов в УИС обеспечивается посредством проводимых мероприятий по промышленному надзору. Уполномоченным субъектом выступает инспекция технического надзора управления организации производственной деятельности и трудовой адаптации осужденных ФСИН России, которая и наделена полномочиями осуществлять промыш-

ленный надзор на объектах УИС. Целью его является обеспечение промышленной безопасности в установленной сфере общественных отношений.

Таким образом, административное принуждение в УИС выступает в качестве разновидности правоохранительной деятельности, в рамках которой происходит реализация контрольно-надзорных полномочий ФСИН России в лице уполномоченных структурных подразделений и их должностных лиц. Кроме того, применение мер административного принуждения необходимо для эффективной реализации данными субъектами поставленных перед ними задач по предотвращению, выявлению и пресечению правонарушений в установленной сфере деятельности.

Полагаем, что наделение должностных лиц УИС определенным объемом юрисдикционных полномочий в установленной сфере общественных отношений позволяет говорить о формировании правового механизма административно-правовой охраны объектов УИС.

В контексте рассмотрения данного вопроса нельзя не отметить и следующее обстоятельство: субъекты контрольно-надзорной деятельности в УИС наделены разным объемом юрисдикционных полномочий. Так, например, должностные лица ведомственной противопожарной службы УИС (ВПО) не наделены полномочиями составлять протоколы об административных правонарушениях. В случае обнаружения нарушений требований пожарной безопасности на объектах УИС для составления соответствующих протоколов все собранные по результатам контрольно-надзорной деятельности материалы передаются в органы государственного пожарного надзора (ст. 23.34 КоАП РФ, п. 71 разд. V приказа Минюста России от 03.09.2007 № 177 «Об утверждении Наставления по организации деятельности пожарных частей, отдельных постов, групп пожарной профилактики ведомственной пожарной охраны учреждений, исполняющих наказания, и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы»).

Например, в 2021 г. по инициативе должностных лиц ВПО, осуществляющих контроль и надзор в области обеспечения пожарной безопасности на территориях и объектах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, к административной ответственности было привлечено 60 работников УИС и 187 осужденных, в том числе в виде наложения административного штрафа – 38 работников УИС и 101 осужденный, 50 юридических лиц. Сумма наложенных штрафов составила: в отношении должностных лиц – 232,6 тыс. руб., юридических лиц – 79 322 тыс. руб. [15, с. 402].

Как видим, должностные лица ведомственной противопожарной службы УИС могут выступать лишь в качестве инициаторов привлечения должностных лиц и организаций к административной ответственности в случае обнаружения нарушений последними требований пожарной безопасности на объектах УИС и наделены полномочиями в рамках внутриведомственного контроля применять к правонарушителям меры дисциплинарного принуждения (п. 94 разд. V приказа Минюста России от 03.09.2007 № 177). В то

же время это не значит, что должностные лица ВПО совсем не наделены никаким объемом полномочий по применению мер административного принуждения.

Должностные лица ВПО уполномочены выносить предписания по устранению выявленных нарушений норм пожарной безопасности, обязательные для исполнения, и тем самым реализуют на практике административно-принудительный потенциал. Как подчеркивает Г. А. Ожегова, предписание об устранении выявленных нарушений в теоретической юриспруденции и административно-правовой науке традиционно рассматривается как форма государственного принуждения [16, с. 25].

Так, например, в 2021 г. должностными лицами ВПО было вынесено 644 представления об устранении выявленных нарушений норм пожарной безопасности и запрете функционирования пожароопасных объектов УИС, в том числе 298 производственных зданий и помещений, 26 складов, баз и торговых помещений, 33 административно-общественных зданий и сооружений, 71 жилого здания и помещения, 49 сооружений и установок, 26 сельскохозяйственных объектов, 24 гаражей, 117 прочих пожароопасных объектов [15, с. 402].

Таким образом, предписание об устранении выявленных нарушений, выносимое должностным лицом ВПО, представляется возможным рассматривать как акт властно-распорядительного характера, который содержит обязательные для исполнения указания и влечет в случае невыполнения юридически значимые последствия для правонарушителя.

Проведенный нами анализ нормативных правовых актов, регулирующих юрисдикционные полномочия субъектов контрольно-надзорной деятельности в УИС, позволяет прийти к выводу о низком уровне систематизации нормативного правового материала. К примеру, в КоАП РФ определены порядок и пределы полномочий должностных лиц УИС при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях в подведомственной им сфере общественных отношений. Вместе с тем следует обратить внимание на следующее обстоятельство: нормативное регулирование полномочий субъектов административной юрисдикции в УИС носит бессистемный характер и рассредоточено по отдельным статьям кодекса. Полномочия субъектов, осуществляющих административный надзор на объектах УИС, закреплены не только в КоАП РФ (ст. 23.13, 23.14 и 23.31 КоАП РФ), но и в отдельных нормах федерального законодательства (например, ст. 9 Закона Российской Федерации от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии») и ведомственных нормативных правовых актах (например, п. 4.9 приказа ФСИН России от 01.11.2018 № 999), которые регулируют деятельность должностных лиц специально уполномоченных структурных подразделений ФСИН России по осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в сфере исполнения уголовных наказаний. Сказанное означает, что в практической деятельности как субъектам правоприменения, так и объектам принудительного воздействия (юриди-

ческим и должностным лицам) достаточно сложно ориентироваться в большом массиве нормативных правовых актов и отдельных норм, что не может не сказываться на конечном результате деятельности властных субъектов управленческой деятельности, осуществляющих контрольно-надзорные функции в УИС.

С учетом вышеизложенного следует подчеркнуть, что потребность в критическом осмыслении полномочий субъектов административной юрисдикции в УИС в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях вызвана проводимой в настоящее время административной реформой контрольно-надзорной деятельности, реализуемой во всех сферах государственного управления. Преобразования направлены, с одной стороны, на систематизацию административно-правовых норм, с другой – на более глубокую проработку вопросов, связанных с правовой регламентацией административно-юрисдикционных полномочий участников контрольно-надзорного производства в подведомственных областях.

Действительно, эффективность реализации контрольно-надзорных полномочий во многом зависит от качества нормативной правовой базы. Между тем, несмотря на активное применение в деятельности ФСИН России, содержание функций контроля и надзора до настоящего времени остается нераскрытым. К примеру, у федеральной службы отсутствуют административные регламенты, устанавливающие и раскрывающие порядок осуществления данных функций в правоприменительной деятельности уполномоченных субъектов. Единственным исключением является принятый еще в 2014 г. Административный регламент взаимодействия Ростехнадзора и ФСИН России при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности на опасных производственных объектах УИС (приказ Ростехнадзора № 96, ФСИН России № 123 от 11.03.2014).

Как показывает практика, любые несовершенства в правовом регулировании любого вида деятельности, в том числе и контрольно-надзорной, не только снижают качество и действенность реализуемых функций, но и могут привести к нарушениям прав и законных интересов объектов принудительного воздействия (организаций и физических лиц).

Предлагаем обратить внимание на необходимость правового закрепления административно-юрисдикционных полномочий должностных лиц ФСИН России, осуществляющих соответствующие виды административного надзора, в рамках одной статьи: административно-юрисдикционные полномочия, связанные с осуществлением федерального государственного ветеринарного надзора на объектах уголовно-исполнительной системы; административно-юрисдикционные полномочия, связанные с осуществлением федерального санитарно-эпидемиологического надзора на подведомственных и обслуживаемых объектах и обслуживаемых территориях уголовно-исполнительной системы; административно-юрисдикционные полномочия, связанные с осуществлением федерального государственно-

го надзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов уголовно-исполнительной системы; административно-юрисдикционные полномочия, связанные с осуществлением ведомственного пожарного надзора на объектах учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Одним из направлений решения сформулированной нами проблемы видится внесение изменений в КоАП РФ. В частности, предлагаем ст. 23.4 «Органы и учреждения уголовно-исполнительной системы» дополнить отдельными частями, устанавливающими административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц ФСИН России, осуществляющих контрольно-надзорные функции в уголовно-исполнительной системе в пределах установленной компетенции [14, с. 240–241].

В данном случае наиболее приоритетным с точки зрения нормативного регулирования и закрепления полномочий субъектов административной юрисдикции в УИС видится подход, который был применен в проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 44.22). Закрепление в рамках одной статьи полномочий субъектов административной юрисдикции по составлению протоколов об административных правонарушениях и рассмотрению административных дел значительно облегчает восприятие правовой нормы правоприменителем и минимизирует количество совершаемых им ошибок.

Таким образом, комплексный подход к рассмотрению вопроса о правом регулировании юрисдикционных полномочий специальных структурных подразделений ФСИН России, реализуемых в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности, позволил нам сформулировать предложения по совершенствованию правовой регламентации их деятельности в рамках осуществления производства по делам об административных правонарушениях.

Выводы

Контрольно-надзорная деятельность специально уполномоченных структурных подразделений ФСИН России является одним из наиболее эффективных направлений административно-правовой охраны объектов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, посредством реализации которого удастся обеспечить необходимый уровень пенитенциарной безопасности. Это в значительной степени достигается возможностью применения к объектам воздействия субъектами контроля и надзора мер административного принуждения вплоть до административной ответственности. Данные полномочия имеют правоохранительную, внешнесистемную направленность.

Проведенное нами исследование показало, что контрольно-надзорная деятельность в УИС обладает следующими чертами:

- осуществляется с учетом специфики сферы общественных отношений, в которой реализуется;
- сочетает в себе элементы контроля и надзора;
- обладает комплексным характером действия, то есть предусматривает возможность реализации в

рамках одной системы нескольких видов отраслевого административного надзора;

- осуществляется специально уполномоченными структурными подразделениями ФСИН России;

- надзорная деятельность реализуется в рамках внешневластной деятельности уполномоченных субъектов ФСИН России по отношению к организационно не подчиненным им объектам управления – юридическим и физическим лицам, в то время как контрольная деятельность носит внутрисистемный (внутриведомственный) характер;

- является важнейшей формой реализации административно-юрисдикционной деятельности, в рамках которой происходит осуществление полномочий по применению мер административного принуждения.

Административное принуждение выступает обязательным элементом надзорной деятельности, критерием, позволяющим отграничить ее от контрольной наряду с соотношением субъекта и объекта принудительного воздействия. При осуществлении контроля принуждение, как правило, имеет ярко выраженный дисциплинарный характер. В современных условиях законодательного отождествления контроля и надзора происходит повсеместное проникновение мер принудительного характера в осуществление контроля, что превращает его в так называемый квазиконтроль. Как следствие, наблюдается процесс замещения управленческой сущности контроля правоохранительным наполнением.

Необходимость нормативного урегулирования полномочий специальных структурных подразделений ФСИН России при осуществлении мероприятий контроля и надзора в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации обусловлена рядом причин.

Во-первых, нормативная регламентация надзорной деятельности осуществляется, как правило, на федеральном уровне, в то время как правовое регулирование контрольной деятельности в системе органов исполнительной власти – в значительной степени на подзаконном. Подобное положение вещей приводит к отсутствию системы и согласованности в нормативном закреплении полномочий субъектов контроля и надзора в рамках даже одной рассматриваемой нами сферы общественных отношений.

Во-вторых, полагаем, что сформулированные нами предложения по внесению изменений в ст. 23.4 КоАП РФ, предусматривающие возможность содержательного дополнения ее отдельными частями, регламентирующими административно-юрисдикционные полномочия должностных лиц ФСИН России, осуществляющих контрольно-надзорные функции в уголовно-исполнительной системе в пределах установленной компетенции, позволят усовершенствовать правоприменительную составляющую при реализации установленных норм.

Таким образом, государственный федеральный административный надзор в уголовно-исполнительной системе России, несмотря на большое значение в деле обеспечения безопасности на объектах УИС, с точки зрения правового закрепления требует критического осмысления и доработки.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Помогалова Ю. В. Обеспечение пенитенциарной безопасности средствами административного принуждения // Уголовно-исполнительное право. 2015. № 2 (20). С. 45–52.
2. Шабанов В. Б., Щербаков А. В. Теоретико-правовые положения обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы // Актуальные вопросы обеспечения безопасности уголовно-исполнительной системы : материалы межвуз. круглого стола с междунар. участием, Псков, 2 декабря 2022 года. Псков, 2022. С. 138–145.
3. Смирнов Л. Б. Пенитенциарная безопасность и проблемы ее обеспечения // Уголовно-исполнительное право. 2019. № 4. С. 326–334.
4. Щербаков А. В. Проблемы организации обеспечения безопасности в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы // Человек: преступление и наказание. 2011. № 2 (73). С. 38–41.
5. Анискина Н. В. Особенности контрольно-надзорной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Материалы научно-практических столов, проведенных Северо-Западным институтом (филиалом) Университета имени О. Е. Кутафина в 2022 году : сб. / отв. ред. Ю. А. Пеганова. Вологда, 2022. С. 55–62.
6. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : моногр. М., 2017. 183 с.
7. Ноздрачев А. Ф., Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 34–36.
8. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления : моногр. М., 2019. 150 с.
9. Hofmann C. H., Rowe G. C., Turk A. H. Administrative Supervision // Administrative Law and Policy of the European Union. Oxford, 2011. Pp. 707–764.
10. Ардашкин В. Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве : дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. 282 с.
11. Зубарев С. М. Имеет ли место административное принуждение при осуществлении контроля, квазиконтроля и надзора в сфере государственного управления? // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2021. № 6 (82). С. 23–32. doi: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.023-032.
12. Васюхно И. О. Меры административно-правового пресечения, применяемые органами внутренних дел Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 184 с.
13. Daley D. Administrative Responsibility and Control of the Bureaucracy: The Dog That Did Not Bite // State & Local Government Review. 1985. Vol. 17, no. 2. Pp. 195–199.
14. Анискина Н. В. Административное принуждение в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2021. 247 с.
15. Основные показатели деятельности уголовно-исполнительной системы ФСИН России (январь–декабрь 2021) : информ.-аналит. сб. Тверь, 2022. 436 с.
16. Ожегова Г. А. К вопросу о государственном принуждении // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 12. С. 22–28.

REFERENCES

1. Pomogalova Yu.V. Ensure penitentiary security by means of administrative enforcement. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2015, no. 2 (20), pp. 45–52. (In Russ.).
2. Shabanov V.B., Shcherbakov A.V. Theoretical and legal provisions of ensuring the security of the penal system. In: *Aktual'nye voprosy obespecheniya bezopasnosti ugolovno-ispolnitel'noi sistemy: materialy mezhvuz. kruglogo stola s mezhdunar. uchastiem, Pskov, 02 dekabrya 2022 goda* [Topical issues of ensuring the security of the penal system: materials of the Interuniversity round table with international participation, Pskov, December 02, 2022]. Pskov, 2022. Pp. 138–145. (In Russ.).
3. Smirnov L.B. Penitentiary security and problems of its provision. *Ugolovno-ispolnitel'noe pravo = Penal Law*, 2019, no. 4, pp. 326–334. (In Russ.).
4. Shcherbakov A.V. Problems of the organization of security in correctional institutions of the penal system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Man: Crime and Punishment*, 2011, no. 2 (73), pp. 38–41. (In Russ.).
5. Shcherbakov A.V. Problems of the organization of security in correctional institutions of the penal system. *Chelovek: prestuplenie i nakazanie = Man: Crime and Punishment*, 2011, no. 2 (73), pp. 38–41. (In Russ.).
6. Martynov A.V. *Administrativnyi nadzor v Rossii: teoreticheskie osnovy postroeniya: monografiya* [Administrative supervision in Russia: theoretical foundations of construction: monograph]. Moscow, 2017. 183 p.
7. Nozdrachev A.F., Zyryanov S.M., Kalmykova A.V. Reform of state control (supervision) in the Russian Federation. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian Law*, 2017, no. 9, pp. 34–36. (In Russ.).
8. Zubarev S.M. *Sistema kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniya: monogr.* [Control system in the sphere of public administration: monograph]. Moscow, 2019. 150 p.
9. Hofmann C.H., Rowe G.C., Turk A.H. Administrative supervision. In: *Administrative Law and Policy of the European Union*. Oxford, 2011. Pp. 707–764.
10. Ardashkin V.D. *Mery zashchity (presecheniya) v sovetskom administrativnom prave: dis. ... kand. yurid. nauk* [Measures of protection (restraint) in Soviet administrative law: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Sverdlovsk, 1968. 282 p.
11. Zubarev S.M. Is administrative coercion present during implementation of control, quasi-control and oversight in the public administration sphere? *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYuA) = Courier of Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*, 2021, no. 6 (82), pp. 23–32. (In Russ.). doi: 10.17803/2311-5998.2021.82.6.023-032.
12. Vasuykhno I.O. *Mery administrativno-pravovogo presecheniya, primenyaemye organami vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Measures of administrative and legal restraint applied by internal affairs bodies of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2018. 184 p.
13. Daley D. Administrative responsibility and control of the bureaucracy: the dog that did not bite. *State & Local Government Review*, 1985, vol. 17, no. 2, pp. 195–199.

14. Aniskina N.V. *Administrativnoe prinuzhdenie v ugovovno-ispolnitel'noi sisteme Rossiiskoi Federatsii: dis. ... kand. yurid. nauk* [Administrative coercion in the penal system of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2021. 247 p.
15. *Osnovnye pokazateli deyatel'nosti ugovovno-ispolnitel'noi sistemy FSIN Rossii (yanvar'-dekabr' 2021): inform.-analit. sb.* [Key indicators of the activity of the penal system of the Federal Penitentiary Service (January–December 2021): information and analytical collection]. Tver, 2022. 436 p.
16. Ozhegova G.A. On state coercion. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Authorities and Local Self-Government*, 2020, no. 12, pp. 22–28. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ЮРИЙ ИВАНОВИЧ МИГАЧЕВ – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, juri.migachev@yandex.ru

НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА АНИСКИНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета Вологодского института права и экономики ФСИН России, Вологда, Россия, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>

YURII I. MIGACHEV – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia, juri.migachev@yandex.ru

NADEZHDA V. ANISKINA – Candidate of Sciences (Law), associate professor at the Department of Administrative and Legal Disciplines of the Law Faculty of the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, AniskinaN555@yandex.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7185-5730>,

Статья поступила 26.04.2023