

ОРГАНИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УГОЛОВНОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

Особенности производства по делам об административных правонарушениях в исправительных учреждениях

Н.А. МЕЛЬНИКОВА – доцент кафедры административно-правовых дисциплин ВИПЭ ФСИН России, кандидат юридических наук

В статье исследуются вопросы производства по делам об административных правонарушениях, его особенности применительно к деятельности исправительных учреждений, а также освещаются проблемы правового регулирования и организации административно-юрисдикционной деятельности последних и пути их решения.

Ключевые слова: административно-юрисдикционная деятельность исправительных учреждений; уголовно-исполнительная система; административная ответственность; производство по делам об административных правонарушениях.

Some specific features of the investigation of administrative offence cases in correctional institutions

N.A. MELNIKOVA – an associate professor of the chair of administrative and legal disciplines, the Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penal Service of Russia, Cand. Sc. (Law)

The article deals with issues of the investigation of administrative offence cases, their characteristic features with regard to the activity of correctional institutions, the problems of legal regulation and the organization of administrative and jurisdictional activity of the latter ones, the ways of their solution are considered in the article.

Key words: administrative and jurisdictional activity of correctional institutions; the penal system; administrative responsibility; an investigation of administrative offence cases.

Специфика уголовно-исполнительной системы как субъекта правоохранительной деятельности предопределяет закрепление за исправительными учреждениями функций по поддержанию правопорядка, общественной безопасности, борьбе с правонарушениями и их профилактике. Поэтому законодатель совершенно оправданно наделил ИУ соответствующими полномочиями, среди которых особое место занимают юрисдикционные.

Административно-юрисдикционная деятельность в ИУ осуществляется наравне с уголовно-процессуальной, оперативно-

розыскной и уголовно-исполнительной. Именно она выступает качественной характеристикой учреждений как субъектов государственного управления. Такая особенность, как непосредственное отношение к сфере исполнения уголовных наказаний, отражается на ее предмете.

На сегодняшний день особый интерес в рамках административной деятельности вызывает производство по делам об административных правонарушениях.

Деятельность сотрудников ИУ по выявлению и пресечению административных правонарушений представляет собой важ-

ный элемент обеспечения установленного режима функционирования учреждений. Порядок производства по делам об административных правонарушениях в ИУ регулируется нормами, которые содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹. Однако в силу специфики рассматриваемой сферы отдельные аспекты регламентируются ведомственными нормативными актами. В частности, перечень предметов, запрещенных осужденным в ИУ, закреплен в Правилах внутреннего порядка, утвержденных приказами Минюста России по каждому виду учреждений². Также во исполнение положения ч. 2 ст. 27.3 КоАП РФ Федеральной службой исполнения наказаний издан приказ от 08.06.2009 г. № 246 «Об утверждении Перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях»³ (далее – приказ ФСИН России № 246). Анализ положений данного документа указывает на его несоответствие реалиям сегодняшнего дня. Так, в перечне должностных лиц подавляющее большинство составляют руководители центрального аппарата ФСИН России, территориальных органов и начальники учреждений. На практике же составлением административных протоколов в конкретных учреждениях занимаются оперативные дежурные, а всем административно-юрисдикционным производством – сотрудники оперативного отдела, отделов охраны, безопасности. Полагаем, что они также должны быть отнесены к категории должных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Кроме этого, в перечне, утвержденном приказом ФСИН России № 246, не учтены новые положения, внесенные в КоАП РФ, а именно то, что п. 5 ч. 5 ст. 28.3 предусматривает возможность составления протоколов об административных правонарушениях по ст. 9.19, 17.7, 17.9 и ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ должностными лицами соответствующих органов уголовно-исполнительной системы. Полагаем, что рассматриваемый приказ в части полномочий должностных лиц УИС следует дополнить для устранения несоответствия действующему законодательству.

Наравне с полномочием по составлению протоколов по отдельным правонарушениям должностные лица ИУ наделены и полномочиями по применению мер обеспечения производства и рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Это означает, что сотрудники учреждений являются полноправными субъектами производства по делам об административных правонарушениях, реализующими властные полномочия. Однако следует заметить, что сотрудники могут выступать субъектами производства не на всех его стадиях. Это установлено в нормах КоАП РФ и зависит от конкретных составов административных правонарушений.

Все составы административных правонарушений, в документировании которых могут принимать участие сотрудники ИУ, можно подразделить на две группы.

Первую составляют правонарушения, которые условно можно назвать общими: они могут быть совершены и в пенитенциарной сфере, и в других сферах жизнедеятельности общества. Данные составы предусмотрены ст. 9.19, ч. 1 ст. 19.3, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.6, 19.7, 17.7, 17.9, ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Вторая группа включает правонарушения, характерные только для деятельности уголовно-исполнительной системы, поэтому обозначим их как специальные. Сюда следует отнести два состава: «Неповиновение законному распоряжению сотрудника... органа или учреждения уголовно-исполнительной системы» (ч. 2 ст. 19.3 КоАП РФ) и «Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, следственных изоляторах или изоляторах временного содержания» (ст. 19.1 КоАП РФ).

При совершении правонарушений, входящих в первую группу, сотрудники ИУ имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, применять соответствующие меры обеспечения. По существу дела рассматривают судьи. Следовательно, в данном случае сотрудники принимают участие только в первой стадии производства – возбуждении дела.

Как уже было отмечено, для решения поставленных административным законодательством задач сотрудники ИУ при выявлении административных правонарушений могут применять меры обеспечения производства, а именно доставление, административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, изъятие вещей и документов, привод (ст. 27.1 КоАП РФ).

Часть 2 ст. 27.3 КоАП РФ закрепляет положение, согласно которому конкретный перечень лиц, уполномоченных осуществлять административное задержание, установ-

ливается соответствующим федеральным органом власти. Применительно к УИС таковой в настоящее время отсутствует. В связи с этим полагаем возможным внести соответствующие дополнения в приказ ФСИН России № 246. Подобный опыт объединения в одном ведомственном акте перечня должностных лиц, правомочных и составлять протокол, и осуществлять административное задержание, уже реализован в ряде органов исполнительной власти⁴.

В случае когда имеют место правонарушения второй группы, сотрудники ИУ помимо составления протокола и применения мер обеспечения производства уполномочены участвовать во второй стадии производства. Данной функцией наделены начальники органов и учреждений УИС (ч. 1 ст. 23.4 КоАП РФ).

При этом важно указать, что практика рассмотрения дел по ст. 19.12 КоАП РФ начальниками ИУ отсутствует. Причиной является то, что законодатель предусмотрел данное полномочие применительно к административным правонарушениям, предметами которых являются вещи, изъятые из оборота. Но в реальности приходится работать с вещами, не изъятыми из оборота, но запрещенными к передаче осужденным, что уже предполагает передачу материалов дела на рассмотрение мировому судье. Кроме того, передача изъятых из оборота предметов зачастую образует состав более общественно опасного правонарушения – преступления (например, ст. 222, 228.1, 228.2, 234 УК РФ). Указанное приводит к тому, что предоставленное начальникам учреждений УИС право на рассмотрение административных правонарушений становится нереализуемым.

Критического осмысления заслуживает и ч. 2 ст. 23.4 КоАП РФ, закрепляющая перечень должностных лиц, имеющих право от имени органов и учреждений УИС рассматривать дела об административных правонарушениях. К таковым законодатель относит начальников арестных домов, исправительных учреждений, следственных изоляторов и изоляторов временного содержания.

Однако изоляторы временного содержания входят в структуру МВД, ФСБ России и не являются частью уголовно-исполнительной системы. Следовательно, компетенцию их начальников по рассмотрению соответствующих административных правонарушений необходимо исключить из ст. 23.4 КоАП РФ.

Виды учреждений, исполняющих наказание, определены в ст. 16 УИК РФ. К ним относятся: уголовно-исполнительные инспекции, арестные дома, исправительные центры, воспитательные колонии, колонии-поселения, лечебные исправительные учреждения, исправительные колонии, тюрьмы, следственные изоляторы. В ст. 23.4 КоАП РФ неполностью и неточно обозначены данные учреждения и не упоминаются начальники органов УИС. Для того чтобы не загромождать наименованиями учреждений УИС текст статьи, видится возможным ограничиться формулировкой «начальники органов и учреждений УИС».

Также в результате анализа диспозиции ст. 19.12 КоАП РФ становится очевидной необходимость закрепления перечня предметов, веществ и продуктов питания, приобретение, хранение, использование которых запрещено осужденным на уровне закона (в настоящее время данный перечень определяется ведомственным правовым актом). Мы разделяем точку зрения В.А. Поникарова о целесообразности закрепления данного перечня в федеральном законе, например в действующем УИК РФ, в виде приложения⁵.

Таким образом, ИУ наделены полномочиями непосредственно осуществлять процессуальные действия в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

Производству по делам об административных правонарушениях в исправительных учреждениях присущи общие черты производства по делам об административных правонарушениях как одному из видов следственного, однако оно наделено и специфическими чертами. К особенностям реализации данного производства можно отнести следующее:

1. Административно-правовые нормы, регламентирующие производство по делам об административных правонарушениях, содержатся не только в КоАП РФ, но и в УИК РФ, а также в ведомственных правовых актах (приказах Минюста и ФСИН России).

2. Специальными составами в сфере деятельности уголовно-исполнительной системы, по которым может быть возбуждено дело об административном правонарушении, являются составы, предусмотренные ч. 2 ст. 19.3 и ст. 19.12 КоАП РФ.

3. Лицами, в отношении которых осуществляется производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 19.3 или ст. 19.12 КоАП РФ, могут быть физические лица, достигшие на

момент совершения административного правонарушения 16 лет и вменяемые (общий субъект), за исключением осужденных, подозреваемых и обвиняемых, находящихся в СИЗО.

4. Субъектами, наделенными властными полномочиями по осуществлению соответствующих процессуальных действий в рамках производства, в частности мер

обеспечения производства, выступают сотрудники учреждений; рассматривать дела об административных правонарушениях от имени ИУ вправе начальники учреждений.

В целом требуется дальнейшая работа по совершенствованию правовой и методической основы производства по делам об административных правонарушениях в уголовно-исполнительной системе.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

² См., напр.: Приказ Минюста России от 06.10.2006 г. № 311 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка воспитательных колоний уголовно-исполнительной системы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 44; Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Там же. 2005. № 47; Приказ Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» // Там же. № 46.

³ См.: Российская газета. 2009. 14 авг.

⁴ См., напр.: Приказ МВД России от 05.05.2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36.

⁵ См.: Поникаров В.А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе (организационно-правовые аспекты): Моногр. М., 2007. С. 231–232.

¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

² См., напр.: Приказ Минюста России от 06.10.2006 г. № 311 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка воспитательных колоний уголовно-исполнительной системы» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 44; Приказ Минюста России от 03.11.2005 г. № 205 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений» // Там же. 2005. № 47; Приказ Минюста России от 14.10.2005 г. № 189 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы» // Там же. № 46.

³ См.: Российская газета. 2009. 14 авг.

⁴ См., напр.: Приказ МВД России от 05.05.2012 г. № 403 «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 36.

⁵ См.: Поникаров В.А. Основы административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе (организационно-правовые аспекты): Моногр. М., 2007. С. 231–232.