

УДК 351.95

СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

Анискина Надежда Владимировна,

преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин юридического факультета,
ФКОУ ВО Вологодский институт права и экономики ФСИН России.
Россия, г. Вологда. E-mail: AniskinaN555@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрены субъекты (участники) правоотношений по применению мер административного принуждения в УИС. Приведена классификация лиц, наделенных соответствующими полномочиями по реализации мер принудительного воздействия в установленной сфере общественных отношений. Приведены результаты проведенного анкетирования среди практических работников УИС относительно субъектов, к которым они применяют меры принудительного воздействия административного характера.

Ключевые слова: административное принуждение, сотрудник УИС, уголовно-исполнительная система, меры административного принуждения.

Обеспечение безопасности и установленного порядка управления в установленной сфере общественных отношений реализуется посредством активных действий полномочных органов государственной власти и их должностных лиц к конкретным субъектам (физическим и юридическим лицам). Не является исключением и сфера исполнения уголовных наказаний – уголовно-исполнительная система Российской Федерации (УИС). При этом, поддержание нормального функционирования деятельности органа государственной власти (ФСИН России), а также учреждений и органов УИС обеспечивается, как правило, посредством применения мер административного принуждения (осуществление производства по делам об административных правонарушениях, применение мер непосредственного принуждения – физической силы, специальных средств и оружия).

Проведенный нами детальный анализ нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в процессе реализации мер административного принуждения в УИС, а также практики применения данных мер, позволяет в качестве субъектов, наделенных соответствующими юрисдикционными полномочиями, выделить: ФСИН России, учреждения и органы УИС, а также сотрудников УИС.

ФСИН России входит в систему правоохранительных органов Российской Федерации [2], поэтому вполне логично, что она выполняет задачи в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, по борьбе с правонарушениями и их профилактике применительно к установленной сфере деятельности. В частности, на основании Указа Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» основными задачами, которые стоят перед ФСИН России в сфере правоохраны, выступают обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах; обеспечение безопасности, содержащихся в них лиц (осужденных и лиц, содержащихся под стражей), работников УИС, должностных лиц и граждан, находящихся на режимных территориях и объектах УИС; осуществление подготовки УИС к действиям при чрезвычайных обстоятельствах социального, природного и техногенного характера [7]. Таким образом, можно заключить, что основная цель, которую преследует ФСИН России в процессе выполнения возложенных на нее задач, заключается в обеспечении пени-тенциарной безопасности.

В тоже самое время, нельзя не отметить, что в отличие от большинства государственных органов (например, органов МВД России, ФТС России), реализующих в правоприменительной деятельности правоохранительные функции, функция ФСИН России по организации и обеспечению производства по делам об административных правонарушениях в подведомственных учреждениях и органах УИС не выделена в качестве самостоятельного, отдельного вида правореализационной деятельности. Но при этом, несмотря на отсутствие прямого нормативного закрепления указанной функции, она нашла свое непосредственное отражение в объеме реализуемых уполномоченными субъектами УИС прав и обязанностей по применению мер административного принуждения.

Действительно, наделение ФСИН России определенной компетенцией по применению мер административного принуждения в целях обеспечения пенитенциарной безопасности представляется возможным благодаря распределению полномочий между входящими в ее структуру учреждениями и органами, исполняющими наказания, следственными изоляторами, а также сотрудниками УИС. Потому как в процессе выполнения возложенных на них функций данные субъекты вступают в различные правоотношения, в том числе и в административные в качестве элемента исполнительной системы государства.

Основные права и обязанности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, по применению мер административного принуждения закреплены в КоАП РФ и Законе РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [3]. К ним относятся:

- обязанность по созданию условий, направленных на обеспечение правопорядка и законности, а также безопасности лиц, находящихся на их территориях;
- право на рассмотрение в пределах установленной компетенции дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.3 и 19.12 КоАП РФ;
- право на применение к правонарушителям мер воздействия и принуждения, включая правомочия: по составлению протоколов об административных правонарушениях; применению административного задержания; производству досмотра и обыска лиц, находящихся на режимных территориях; изъятию запрещенных вещей и документов; осуществлению досмотра транспортных средств и проверки документов; применению и использованию физической силы, специальных средств, оружия и др.

В контексте рассмотрения полномочий субъектов принуждения необходимо затронуть одно важное обстоятельство, на которое обращает внимание А. Ю. Якимов. Ученый совершенно справедливо делает акцент на том, что не следует буквально подходить к термину уполномоченный «орган» при рассмотрении вопроса о видах государственного принуждения, так как деятельность по применению мер принудительного воздействия осуществляют не сами уполномоченные органы, а должностные лица от их имени [10]. Исходя из данного утверждения и анализа действующих нормативных правовых актов следует, что в качестве непосредственного субъекта, реализующего свои административно-юрисдикционные полномочия в рамках предоставленной ФСИН России компетенции по применению мер административного принуждения выступают должностные лица (сотрудники) УИС, имеющие специальные звания.

Специфика реализации полномочий по применению мер административного принуждения в УИС позволяет всех сотрудников условно разделить на три группы в зависимости от объема и характера реализуемых ими полномочий по применению мер административного принуждения.

К первой группе, на наш взгляд, следует отнести должностных лиц УИС, в чью компетенцию входит рассмотрение дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 19.3 и 19.12 КоАП РФ, и принятию по ним решения. Речь в дан-

ном случае идет о начальниках исправительных колоний и следственных изоляторов (п. 4 ч. 1 ст. 22.1 и ч. 2 ст. 23.4 КоАП РФ).

Необходимо отметить, что помимо указанных полномочий начальники исправительных колоний и следственных изоляторов также правомочны составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 19.3 КоАП РФ [5].

Вторая группа представлена должностными лицами УИС, которые наделены соответствующими полномочиями, позволяющими осуществлять производство по делу об административном правонарушении.

Перечень уполномоченных субъектов закреплен в приказе ФСИН России от 19.12.2013 № 780 «Об утверждении перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных осуществлять административное задержание» [5]. Согласно данному приказу к должностным лицам, которые в процессе реализации служебной деятельности могут составлять протоколы об административных правонарушениях, относятся: начальники структурных подразделений ФСИН России, отделов структурных подразделений ФСИН России, их заместители; начальники подразделений безопасности территориальных органов ФСИН России, их заместители, старшие инспекторы по особым поручениям, старшие инспекторы, инспекторы; начальники оперативных подразделений территориальных органов ФСИН России, их заместители, старшие оперуполномоченные по особо важным делам, старшие оперуполномоченные, оперуполномоченные и др.

Помимо специальных составов административных правонарушений, которые непосредственно затрагивают деятельность пенитенциарной системы (ст.ст. 19.3 и 19.12 КоАП РФ), должностные лица УИС также вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 9.19, 17.7, 17.9, ч. 1 ст. 19.5, 19.6, 19.7, ч. 3 ст. 20.2.2, ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (пп. 5 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ). Полагаем, что передача под частичную административную юрисдикцию (право на составление протокола) составов, напрямую не связанных с деятельностью учреждений и органов ФСИН России, способствует обеспечению режима законности в процессе осуществления производства по конкретному административному делу. В иных случаях сотрудниками УИС составляется мотивированный рапорт.

Сотрудники УИС в пределах своей компетенции также вправе осуществлять административное задержание, если ими будут обнаружены административные правонарушения, предусмотренные ст. 19.3 и ст. 19.12 КоАП РФ, а также по составам административных правонарушений, связанных с причинением ущерба охраняемым ими объекту или вещам либо с посягательством на такие объект или вещи, а равно с проникновением в охраняемую ими зону (например ст. 20.17 КоАП РФ «Нарушение пропускного режима охраняемого объекта»).

Помимо административного задержания, в качестве мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях должностные лица УИС вправе в пределах своих полномочий применять следующие меры: доставление (ст. 27.2 КоАП РФ); личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7 КоАП РФ); досмотр транспортного средства (ст. 27.9 КоАП РФ): изъятие вещей и документов (ст. 27.10 КоАП РФ), а также привод (ст. 27.15 КоАП РФ). Применение сотрудниками УИС иных мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях нормами действующего законодательства не предусмотрено.

Таким образом, сотрудники УИС, отнесенные нами к первым двум группам, выступают в качестве участников производства по делам об административных правонарушениях. Вместе с тем, следует подчеркнуть, что право на применение отдельных мер

административного принуждения делегировано государством не всем сотрудникам УИС, а только тем из них, кто на это «специально уполномочен».

Более того, в рамках производства по делам об административных правонарушениях должностные лица УИС могут выступать его субъектами не на всех стадиях, что обусловлено отличительными особенностями деятельности УИС и соответствующих составов совершаемых административных правонарушений [1].

Третья группа субъектов предполагает включение в нее всех сотрудников УИС, что обусловлено наделением их соответствующими правомочиями применять меры непосредственного принуждения (физической силы, специальных средств и оружия) в целях предотвращения (пресечения) противоправных деяний, совершаемых на режимных объектах и территориях УИС, так и за их пределами.

Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [9] наделяет сотрудников УИС правом на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, которые предусмотрены Законом РФ № 5473-1 (пп. 21 п. 1 ст. 11).

В Главе V Закона РФ № 5473-1 закреплены общие требования и порядок применения сотрудниками УИС физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Например, основаниями для применения сотрудниками УИС мер непосредственного принуждения являются: пресечение преступлений и административных правонарушений; пресечение неповиновения или противодействия законным требованиям сотрудника УИС; защита охраняемых объектов УИС и др. Те же требования и порядок применения распространяются на сотрудников, проходящих службу в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы (ст.ст. 43-47 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений») [8].

Важно обратить внимание, что сотрудники УИС, относящиеся к третьей группе, не в равной степени могут реализовывать предоставленное им право на применение мер непосредственного принуждения. Их мы можем условно разделить на две подгруппы: сотрудников УИС, должностные обязанности которых предусматривают применение мер непосредственного принуждения, и сотрудников УИС, должностные обязанности которых напрямую не закрепляют данное правомочие. Как видим, во многом данное деление обусловлено спецификой исполнения возложенных на сотрудников УИС должностных обязанностей. Например, если исполнение должностных обязанностей сотрудников отдела охраны предполагает наличие у них во время несения службы специальных средств и оружия в целях незамедлительного предотвращения каких-либо противоправных деяний, что подразумевает возможность и даже обязанность по их применению в случае необходимости, то, в то же самое время, у сотрудников, проходящих службу в других подразделениях (например, бухгалтерия, кадры), такой возможности нет. Несмотря на это, в обоих случаях можно говорить о делегированном государством праве сотрудников УИС на применение мер непосредственного принуждения.

Из вышеизложенного можно заключить, что правовая наполненность административного принуждения в УИС неотъемлема от установления конкретного перечня субъектов, реализующих его в своей правоприменительной деятельности.

Как отмечает Э. А. Сатина, любой вид принуждения представляет собой двустороннее явление, которое характеризуется, с одной стороны, с позиций уполномоченных государственных органов и должностных лиц, применяющих меры принуждения, с другой стороны, с позиций субъекта, к которому применяется принуждение [6]. Данный подход напрямую отражает взгляды ученых, которые рассматривают админи-

стративное принуждение как разновидность внешнесистемной административной деятельности органов государственной власти и их должностных лиц [4].

Применительно к уголовно-исполнительной системе внешнесистемная административная деятельность учреждений и органов УИС направлена на реализацию ряда основных функций, закрепленных за учреждениями. В рамках данного вида деятельности сотрудники учреждений вступают в административные правоотношения с не подчиненными им субъектами: гражданами, государственными органами, предприятиями, учреждениями, общественными и религиозными объединениями.

Меры административного принуждения в УИС могут применяться к гражданам, не являющимся осужденными, и к организациям, осуществляющим свою деятельность в пределах границ режимных объектов и территорий УИС. Как показали результаты проведенного нами анкетирования более 600 практических работников УИС, меры принудительного воздействия, в основном, применяются к гражданам (родственникам осужденных; друзьям, знакомым осужденных; водителям транспортных организаций) – 451 (74,92 %) и вольнонаемному персоналу учреждения – 109 (18,11 %).

Несмотря на то обстоятельство, что подавляющее большинство респондентов в качестве субъектов, к которым применяются меры административного принуждения, назвали граждан (не осужденных), вместе с тем, 242 сотрудника, что составляет 40,20 % от общего числа опрошенных считают, что подобные меры применяются к осужденным. Из этого следует, что они в правоприменительной деятельности не разграничивают два совершенно самостоятельных вида государственного принуждения – административное и уголовно-исполнительное.

Данный факт свидетельствует о наличии определенных правовых и организационных проблем, с которыми сталкиваются сотрудники УИС, в процессе реализации мер принудительного воздействия. Представляется возможным в качестве причин возможного возникновения обозначенных проблем перечислить следующие: во-первых, отсутствует четкое нормативное разграничение разновидностей реализуемых уполномоченными субъектами мер государственного принуждения; во-вторых, повсеместно наблюдается определенная нехватка знаний у сотрудников относительно природы реализуемых мер, что, в свою очередь, приводит к несоблюдению последовательности и неправильному процессуальному оформлению указанных мер; в-третьих, в совокупности первые два фактора зачастую приводят к нарушениям законных прав и интересов принуждаемых лиц.

Таким образом, проведенное нами исследование, направленное на изучение участников правоотношений по применению мер административного принуждения в уголовно-исполнительной системе, позволяет сформулировать следующие выводы:

- субъектами административной деятельности, наделенными административно-юрисдикционными полномочиями по применению мер административного принуждения в уголовно-исполнительной системе, выступают ФСИН России, учреждения и органы УИС, должностные лица (сотрудники) УИС;

- применение мер административного принуждения в УИС, как правило, осуществляется посредством реализации внешневластных полномочий должностных лиц (сотрудников) УИС, к лицам, нарушающим установленные нормы и правила поведения;

- укреплению режима законности и правопорядка в правоприменительной деятельности сотрудников УИС в процессе реализации мер административного принуждения способствует конкретизация их административно-юрисдикционных полномочий посредством разработки и принятия федерального закона, регламентирующего институт административного принуждения в Российской Федерации посредством закрепления соответствующих полномочий органов государственного управления.

В Положении о ФСИН России следует закрепить функцию по организации и обеспечению производства по делам об административных правонарушениях в подведомственных учреждениях и органах.

Наряду с этим рабочим актом, в котором будет учитываться вся специфика деятельности ФСИН России, должен стать ведомственный приказ, утверждающий инструкцию по применению мер административного принуждения в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации.

Список литературы

1. Анискина Н. В. О некоторых проблемах рассмотрения учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы дел об административных правонарушениях // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам ежегодной всерос. науч.-практ. конференции (Сорокинские чтения), 23 марта 2018 г. СПб.: СПбУ МВД России, 2018. С. 796–800.
2. Дмитриенко А. В. Правоохранительные органы: учебное пособие. М.: РИОР: ИНФРА-М, 2017. С. 166–170;
3. Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 19.07.2018) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.
4. Каплунов А. И. О понятии административного принуждения как отраслевого вида государственного принуждения // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2004. № 3 (254). С. 121–123.
5. Приказ ФСИН России от 19.12.2013 № 780 «Об утверждении перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, и перечня должностных лиц учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, уполномоченных осуществлять административное задержание» // Российская газета. 2014. 26 марта.
6. Сатина Э.А. Понятие и виды государственного принуждения // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2003. № 2. С. 73.
7. Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 08.09.2017) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.
8. Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
9. Федеральный закон от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» // СЗ РФ. 2018. № 30. Ст. 4532.
10. Якимов А. Ю. Статус субъекта административной юрисдикции // Государство и право. 1996. № 8. С. 101.