

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННЫХ НОРМ В УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

© 2009 г. В. А. Поникаров¹

Вопросы реализации административной юрисдикции на протяжении многих лет постоянно находятся в поле зрения ученых в области административного права². Следует отметить, что в настоящее время в научной юридической литературе не подвергались анализу аспекты осуществления административно-юрисдикционных норм непосредственно в уголовно-исполнительной системе (УИС) России.

За прошедшие годы произошли серьезные изменения в структуре и организации деятельности уголовно-исполнительной системы³. Кроме того, с учетом действующего административного законодательства, организация и осуществление производства по делам об административных правонарушениях является новым видом правоохранительной деятельности в УИС⁴. Это подтверждается тем, что должностные лица учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, фактически до июля 2002 г. юридически не имели права рассматривать дела об административных правонарушениях и выносить решения по таким материалам.

¹ Доцент кафедры административного и финансового права Академии права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, кандидат юридических наук.

² См.: Аникин С.Б. Проблемы и перспективы административной юрисдикции органов внутренних дел РФ. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Дугенец А.С. Административная ответственность в Российском праве. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2005; Виноградов А.Ф. Административная юрисдикция органов внутренних дел. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспективы правового регулирования. Воронеж, 1999; Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М., 1964; Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д., 2004; Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2001; Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979; Чекалина О.В. Административно-юрисдикционный процесс. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации: Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1996 и др.

³ См.: Положение о Федеральной службе исполнения наказаний // Собрание законодательства РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

⁴ Данное производство также является видом административной юрисдикции.

Этим правом были наделены административные комиссии, созданные в городах и районах, а также суды. С принятием Кодекса РФ об административных правонарушениях указанные руководители пенитенциарных учреждений получили право на административную юрисдикцию в данной сфере общественных отношений.

Заметим, что проблемам организации и осуществления правоохранительной деятельности учреждений и органов УИС России посвящены многие научные труды в области науки управления⁵. Однако большинство названных работ, публикаций вообще никогда не затрагивали вопросов реализации административно-юрисдикционных норм непосредственно в уголовно-исполнительной системе РФ. Следовательно, *прикладные* положения, зафиксированные в этой статье, являются *первыми* научными исследованиями в данной области общественных отношений.

Проанализируем **теоретические особенности** этих правовых норм, а затем **практические** вопросы их реализации.

К особенности рассматриваемых норм следует отнести категорический характер их предписаний, а также то, что эти предписания адресуются в основном субъектам, наделенным властными полномочиями в сфере административной юрисдикции УИС.

Например, такой характер предписаний норм права выражен в ч. 2 ст. 28.8. КоАП РФ. Данная правовая норма закрепляет положение о том, что протокол (постановление прокурора) об административном правонарушении, совершение которого влечет *административный арест*, передается на рассмотрение судье немедленно после его составления (вынесения). Следовательно, после составления протокола о данном правонаруше-

⁵ См.: Аксенов А.А. Проблемы государственного управления в уголовно-исполнительной системе России. Состояние и перспективы (Организационно-правовой аспект). Рязань, 1996. С. 194; Аксенов А.А. Управление в УИС. Учебное пособие. Рязань, 2003. С. 188; Казак Б.Б. Безопасность уголовно-исполнительной системы. Рязань, 2001. С. 304; Казак Б.Б., Тропин С.А. Государственное управление в правоохранительной сфере как фактор укрепления экономической безопасности России. Рязань, 2004.

нии должностное лицо УИС *обязано немедленно* передать его на рассмотрение судье по месту совершения административного правонарушения. Или, например, ч. 3 ст. 27.7 КоАП РФ предписывает должностному лицу УИС производить личный досмотр лицом одного пола с досматриваемым в присутствии двух понятых того же пола.

К числу особенностей названных норм надлежит отнести *обязывающие* правовые предписания. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 25.6 КоАП РФ свидетель обязан явиться по вызову должностного лица УИС, в производстве которого находится дело об административном правонарушении и дать правдивые показания либо должностное лицо УИС, являющееся субъектом административной юрисдикции, должно прекратить производство по делу при наличии обстоятельств, предусмотренных в ст. 24.5. КоАП РФ.

Следующая особенность анализируемых норм связана с тем, что они носят *процедурный характер*, который заключается в том, что описывает не только действия, выражающиеся в конкретных правах и обязанностях участников административно-юрисдикционного процесса, *но и способ, порядок, последовательность* их совершения, а также *форму* закрепления результатов этих действий. Рассмотрим вышеизложенные термины на конкретных примерах.

Следует отметить, что все организационно-правовые действия участников административной юрисдикции, осуществляемой в учреждениях и органах УИС, закреплены в соответствующих статьях гл. 25 КоАП РФ. Так, в ч. 1 статьи 25.13 КоАП РФ определен *способ*, исключающий возможность участия лица в качестве защитника, представителя, специалиста, эксперта или переводчика в производстве по делу об административном правонарушении. Данный *способ* выражен в виде отвода.

Статьи 25.10, 29.7 КоАП РФ предусматривают соответствующий *порядок* реализации. Так, ст. 25.10 устанавливает привлечение переводчика должностным лицом УИС для перевода или сурдоперевода при производстве по делу об административном правонарушении, а ст. 29.7 определяет *порядок* рассмотрения соответствующего дела.

Организационно-правовая *последовательность* действий находит выражение в том, что сначала необходимо реализовать процедуру возбуждения дела в ст. 28.1 КоАП РФ, а затем его рассмотрения (ст. 29.1), пересмотра постановлений и решений (обжалования) (гл. 30 КоАП РФ). После чего согласно разд. 5 КоАП осуществляется стадия исполнения постановлений. И, наконец, *форма* за-

крепления результатов этих действий также определена в ст. 28.2, 29.9, 30.7 и др. Кодекса (например, протокол об административном правонарушении).

Особенностью указанных норм является *совпадение субъективного права с юридической обязанностью*, т.е. когда использование права при соответствующих условиях является обязанностью. Данное обстоятельство наличествует также и в административно-юрисдикционной сфере деятельности УИС. Например, п. 1 ч. 1 ст. 28.1. КоАП РФ закрепляет надлежащее право должностного лица УИС возбудить соответствующее дело, если им непосредственно обнаружено наличие события административного правонарушения. В то же время ч. 2 ст. 26 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21 июля 1993 г.⁶ *обязывает* сотрудников УИС пресекать административные правонарушения, возбуждать по ним соответствующие дела, т.е. составлять протоколы об административных правонарушениях. Следовательно, происходит совпадение субъективного права с юридической обязанностью.

Отметим и то, что данные нормы регулируют самый широкий круг этих отношений в указанной деятельности УИС, включая отношения, согласно ст. 19.3 КоАП РФ, связанные с защитой от противоправных посягательств на сотрудников УИС, права граждан (ст. 30.3)⁷, на установленный порядок управления в учреждениях и органах УИС (гл. 19 КоАП) и многие другие отношения⁸.

Изучая теоретические аспекты административно-юрисдикционных норм, заметим, что вопросы их исполнения в уголовно-исполнительной системе, следует рассматривать через конкретные формы. Автор разделяет позиции тех ученых, которые считают, что реализация норм права происходит в четырех формах: а) соблюдение, б) исполнение, в) использование, г) применение⁹.

Реализация административно-юрисдикционных норм в форме *соблюдения* характеризуется добровольным подчинением субъекта права требованиям правовых норм. Посредством этой фор-

⁶ См., например: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 33. Ст. 1316.

⁷ В соответствии со ст. 30.3. КоАП РФ гражданин имеет право обжаловать постановление по делу об административном правонарушении.

⁸ Например, при осуществлении дисциплинарного производства во внутриорганизационной административной деятельности ФСИН России

⁹ См.: Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. М., 1978. С. 53; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. 1980. С. 77.

мы реализуются запрещающие нормы права, регламентирующие административную юрисдикцию в УИС. Так, например, ч. 3 ст. 3.3. КоАП РФ запрещает должностному лицу УИС, назначать сразу два *основных* административных наказания за соответствующее правонарушение. В этой же форме применяются и нормы, регламентирующие институт административной ответственности.

Реализация данных норм в форме *исполнения* в административной юрисдикции УИС заключается в активных правомерных действиях субъектов права по выполнению предписаний, содержащихся в этих нормах.

В указанной форме реализуются обязывающие нормы. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 25.9 КоАП РФ эксперт обязан явиться по вызову должностного лица УИС, в производстве которого находится дело об административном правонарушении и дать объективное заключение по делу.

Граждане и иные лица могут реализовать эти нормы в форме *использования*. Так, согласно ст. 30.1 КоАП РФ потерпевший вправе обжаловать постановление по делу об административном правонарушении. Тем самым гражданин реализует предоставленное ему законом право в форме *использования*.

Применение, в отличие от других форм реализации административно-юрисдикционных норм, всегда носит государственно-властный, организующий характер. Применение – это принятие компетентным государственным органом (уполномоченным должностным лицом) индивидуального юридически властного решения (акта) на основе действующей административной нормы¹⁰. Существуют и современные понятия (определения) данной формы реализации. Так, например, под применением норм административного права следует понимать властную компетентную деятельность специально уполномоченных субъектов, направленную на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта¹¹. Проанализируем данную форму на соответствующих примерах.

Прокурор в исследуемой сфере возбуждает производство по делу об административном правонарушении. Приносит протест на постановление по соответствующему делу. Согласно ст. 25.11 реали-

зует в форме применения и рассматриваемые нормы, устанавливающие его полномочия, в том числе и в административно-юрисдикционной деятельности УИС.

Другой пример. В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 27.3, ч. 2 ст. 27.7 должностное лицо УИС в форме применения реализует свое право на административное задержание правонарушителя, а также на осуществление личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице. Следовательно, применение в исследуемой области общественных отношений требует государственно-властного правового вмешательства со стороны специальных либо уполномоченных субъектов применения данных норм права.

Теперь рассмотрим *классификацию* этих норм применительно к административной юрисдикции УИС. Представляется, что можно выделить две группы таких норм: предусматривающие конкретные права и обязанности процессуального характера и нормы-принципы, определяющие гарантии обеспечения соответствующих прав.

К первой группе можно отнести большинство правовых норм, устанавливающих процессуальные права и обязанности субъектов юрисдикции. Они могут также определять сроки, условия и порядок их реализации. Так, например, по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении начальник исправительного учреждения или тюрьмы обязан вынести одно из следующих постановлений: 1) о назначении административного наказания; 2) о прекращении производства по делу об административном правонарушении (ч. 1 ст. 29.9).

Возьмем для примера несколько *конкретных* норм, устанавливающих сроки, условия и порядок реализации соответствующих материальных норм. В частности, срок административного задержания не должен превышать три часа (ч. 1 ст. 27.5). В ст. 27.6. КоАП РФ указано, что задержанные лица содержатся в специально отведенных для этого помещениях, которые должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления. Условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок их медицинского обслуживания лиц определяется Правительством РФ¹². К конкретизирующим процессуальные сроки следует отнести ст. 4.5, 4.6 КоАП РФ. Первая - устанавливает давность привлечения к административной

¹⁰ См.: Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1949. С. 36.

¹¹ См.: Труфанов М.Е. Применение норм административного права. Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2007. С. 12.

¹² См.: Постановление Правительства РФ "Об утверждении положения об условиях содержания лиц, задержанных за административные правонарушения, нормы питания и порядка медицинского обслуживания таких лиц" от 15 октября 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 42. Ст. 4077.

ответственности, а вторая - срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

Упомянем нормы КоАП РФ, определяющие конкретные поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, а также согласно ст. 28.1 сам *порядок* возбуждения подобного дела. Обстоятельства, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении, следует причислить к анализируемым нормам (ст. 24.5). Сроки обжалования постановления по делу об административном правонарушении (ст. 30.3), а также сроки рассмотрения (ст. 30.5) такой жалобы тоже необходимо отнести к нормам первой группы в исследуемой сфере деятельности УИС.

Проанализируем следующую классификационную группу административно-юрисдикционных норм, а именно нормы-гарантии. В качестве таковой, например, выступает ч. 2 ст. 32 Закона РФ “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”. Согласно данной правовой норме “никто, кроме государственных органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в служебную деятельность персонала”, в том числе и в административно-юрисдикционную.

В обобщенном виде административно-юрисдикционные нормы-гарантии в УИС надлежит классифицировать по форме их выражения:

*нормы, определяющие правовые принципы*¹³;

*нормы, устанавливающие права*¹⁴ *и обязанности*¹⁵;

*нормы, предусматривающие конкретный вид ответственности*¹⁶;

*нормы, выступающие как юридические факты*¹⁷;

*нормы, определяющие функции контроля*¹⁸ *и надзора*¹⁹.

¹³ В соответствии со ст. 1.4. КоАП РФ все участники административно-юрисдикционных отношений равны перед законом. Следовательно, данный принцип можно рассматривать в качестве нормы-гарантии.

¹⁴ Статья 25.1 КоАП РФ закрепляет *право* лица, в отношении которого ведется производство по делу, знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы. Считаем, что это право выступает в качестве важнейшей нормы-гарантии защиты нарушенных прав и свобод граждан.

¹⁵ Часть 2 ст. 29.11. КоАП РФ *обязывает* должностное лицо УИС вручить под расписку копию постановления по делу об административном правонарушении физическому лицу, в отношении которого оно вынесено. В данном примере “обязанность” выступает как гарантия реализации прав и свобод граждан в анализируемой правоохранительной деятельности УИС.

¹⁶ Нормы, закрепляющие ответственность, рассматриваются нами в качестве гарантии.

Нормой-гарантией также является *обязанность* должностного лица УИС, например, при осуществлении административного задержания несовершеннолетнего согласно ч. 4 ст. 27.3 уведомлять его родителей или иных законных представителей²⁰. Это способствует реализации положений закона, а также прав и свобод гражданина, не достигшего 18 лет. Участие понятых, например, при производстве личного досмотра и досмотра вещей у граждан, задержанных в административном порядке, также выступает в качестве гарантии.

Нормы-гарантии устанавливают *границы* полномочий должностных лиц УИС. Так, например, в соответствии со ст. 22.2 КоАП РФ дела об административных правонарушениях рассматриваются в пределах своих полномочий должностными лицами, указанными в гл. 23 КоАП РФ. В ст. 23.4 КоАП РФ определены конкретные полномочия должностных лиц УИС, имеющих право рассматривать указанные выше дела, отнесенные непосредственно к их компетенции. *От них следует отнести нормы, закрепляющие ответственность*, которая, по нашему убеждению, является одним из способов правового гарантирования.

На наш взгляд, важное значение имеет обобщение практики применения в органах УИС всех видов упомянутых выше правовых норм.

Изучение общественного мнения по вопросам реализации административно-юрисдикционных норм в УИС показало довольно любопытные результаты²¹.

Так, на вопрос анкеты о том, какие права и свободы граждан представляются для них наиболее значимыми в административно-юрисдикционной деятельности УИС, большинство опрошенных ответили, что наиболее важным и значи-

¹⁷ Точное описание *юридических фактов*, например, в ст. 24.5 КоАП РФ (“Обстоятельства, исключаяющие производство по делу об административном правонарушении”) ориентирует должностных лиц ФСИН России на правомерную реализацию соответствующих норм, регламентирующих административно-юрисдикционную деятельность в УИС.

¹⁸ Статья 38 Закона РФ “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” от 21 июля 1993 г. закрепляет *контроль* за деятельностью, в том числе и административно-юрисдикционной, в уголовно-исполнительной системе. Следовательно, нормы, закрепляющие подобный контроль, мы рассматриваем как гарантии.

¹⁹ В соответствии с Федеральным законом “О прокуратуре Российской Федерации” от 17 ноября 1995 г. прокуратура осуществляет *надзор* за законностью во всех сферах и областях управленческой деятельности. Этот надзор распространяется и на диапазон административной юрисдикции в УИС.

²⁰ См., например: ч. 4 ст. 27.3 КоАП РФ.

²¹ Опрос граждан России, в том числе и должностных лиц из различных органов власти, проводился в Москве, Московской области, в Рязани и Рязанской области, а также в республике Мордовия на основе выборки, представляющей все основные возрастные, социальные, национальные параметры населения. Всего было опрошено около 1 тыс. человек.

тельным для них является право на разъяснение своего правового статуса в данной сфере деятельности. Соответственно его отметили – 82% опрошенных москвичей, 73% жителей Рязанской области и 64% граждан Мордовии.

Вместе с тем анализ практики свидетельствует о том, что реализация прав и законных интересов граждан обеспечивается явно недостаточно. Для выявления наиболее характерных нарушений, выяснения причин, их порождающих, а также выработки рекомендаций, направленных на устранение этих нарушений, нами был изучен значительный массив дел об административных правонарушениях, рассмотренных должностными лицами УИС и районными судьями городов Москвы, Иваново, Рязани и Саранска в 2004–2008 годах.

Исследование показало, что одним из наиболее существенных нарушений является несоблюдение требований ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ, в соответствии с которой при составлении протокола нарушителю разъясняются его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем делается запись в протоколе.

Из содержания ч. 3 ст. 28.2 КоАП РФ вытекает, что разъяснение нарушителю его прав и обязанностей следует рассматривать как обязанность должностного лица, составляющего протокол об административном правонарушении. Несмотря на это, во многих просмотренных нами протоколах нет соответствующей отметки о том, что лицу, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, были разъяснены его права и обязанности. Следовательно, его правовой статус в полном объеме оставался фактически не реализованным.

Указанное нарушение существенным образом влияет на осуществление иных прав и свобод лица, совершившего административный проступок. Например, согласно ст. 25.1 КоАП РФ лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника. Данные права, как справедливо отмечают многие ученые, являются важнейшими гарантиями правового статуса граждан²². Сам факт реализации права лица на ознакомление с материалами дела удостоверяется собственноручной подписью в протоко-

ле. Согласно ч. 5 ст. 28.2 в случае отказа лица, совершившего правонарушение, от подписания протокола в нем делается запись об этом. Тем не менее в 24.8% из всех изученных протоколов подпись лица, в отношении которого ведется производство по делу, отсутствует, и только в 38% протоколов, не подписанных нарушителем, имеется запись об их отказе от подписания. Отсутствие же в протоколе соответствующей подписи либо записи об отказе ее подписания оставляет открытым вопрос о реализации лицом, привлекаемом к ответственности, права ознакомиться с материалами дела, тем более, это обстоятельство в будущем может послужить основанием для обжалования принятого по делу решения ввиду спорности самого факта ознакомления его с содержанием протокола.

Рассматривая проблему осуществления лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, своего права заявлять ходатайства, отметим, что лишь в 24 из 700 изученных нами дел (ст. 19.3, 19.12 КоАП РФ) такие ходатайства были зафиксированы. Между тем, они излагались в объяснениях нарушителей (например: “прошу предоставить (или требую) адвоката, прокурора и др.”), тем более во всех изученных протоколах для изложения ходатайств нарушителя установлена соответствующая графа. Однако никакие решения компетентных лиц по существу заявленных ходатайств в материалах дела не отражены, хотя для этого, опять таки, в протоколах предусмотрена соответствующая позиция.

Отсутствие в изученных материалах дел ходатайств лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, по нашему мнению, является одним из следствий невыполнения требований о необходимости разъяснения предусмотренных законом ему прав и обязанностей в административно-юрисдикционной сфере деятельности.

Это подтверждается результатами опроса лиц²³, привлеченных к ответственности за передачу либо попытку передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы (ст. 19.12 КоАП РФ).

Так, например, 80% из числа опрошенных утверждали, что если бы при составлении протокола им разъяснили, какими правами они обладают, то опрошенные нами лица обязательно заявили бы ходатайства. Несомненно, из сказанного вовсе не следует, что эти незаъявленные ходатайства во всех случаях оказали бы решающее воз-

²² См.: Афанасьев В.С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (По материалам ОВД). Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1993. С. 39; Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка. Дисс. ... канд. юрид. наук С. 145; Иванов И.А. Административно-правовая охрана субъективных прав советских граждан в сфере общественного порядка. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1986. С. 20; Колонтаевский Ф.Е. Обеспечение социалистической законности в административной деятельности милиции. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 112.

²³ Всего нами было опрошено 229 граждан, привлеченных к административной ответственности за передачу либо попытку передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы.

действие на принятие решения по делу. Вместе с тем тот факт, что рассматриваемые ходатайства в большинстве изученных нами дел не были реализованы правонарушителями по вине оформляющих материалы должностных лиц УИС, свидетельствуют о распространенности этого недостатка в сфере административно-юрисдикционной деятельности уголовно-исполнительной системы и требует к себе самого пристального внимания.

Анализ практики показывает, что граждане, в исследуемой нами сфере деятельности весьма неохотно откликаются на просьбы работников УИС оказать содействие при возникшей на то необходимости. Например, выступить в статусе понятого. Так, на вопрос о том, имели ли место в Вашей практике случаи отказа граждан оказать Вам содействие в административно-юрисдикционной деятельности, 45,5% респондентов ответили, что случаи отказа встречаются, а 28,6% указали, что такие случаи встречаются часто. И только 8,9% опрошенных ответили, что в их практике случаи отказа граждан в оказании содействия встречаются редко, тогда, как всего 2,7% сотрудников УИС утверждало, что таких отказов не было. Интервьюирование сотрудников УИС позволило установить, что наиболее часто граждане отказывают им в выполнении следующих просьб: оказать помощь в доставлении правонарушителя – 45,5%, его задержании – 43,9%, привлечение в качестве понятого – 10,5%²⁴.

На наш взгляд, важным фактором или условием, повышающим социальную активность граждан и иных лиц в административно-юрисдикционной деятельности УИС, является их общая правовая культура, уровень правовых знаний, совершенствование законодательства, направленного на защиту прав граждан и иных лиц в исследуемой области общественных отношений, меры поощрения, в том числе и материальные.

Рассматривая некоторые аспекты совершенствования административно-юрисдикционных норм в сфере деятельности уголовно-исполнительной системы, следует отметить, что ч. 1 ст. 23.4 КоАП РФ разрешает учреждениям и органам УИС рассматривать дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрено ст. 19.12 КоАП РФ, но только цитируем дословно: в *“части административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота”*. По нашему мнению, указанную норму данной статьи следует изменить, поскольку упомянутая норма ст. 23.4 КоАП РФ по сути дела противоречит ст. 19.12 КоАП РФ.

Дело в том, что должностное лицо УИС вправе реализовать на практике ст. 19.12 КоАП, если обнаружит передачу либо попытку передачи **запрещенных предметов** (а не *изъятых из оборота*) лицам, содержащимся в учреждениях УИС (ч. 1 ст. 23.4).

Перечень *запрещенных предметов*, которыми не могут пользоваться осужденные граждане, содержится в Правилах внутреннего распорядка учреждений УИС²⁵, а перечень предметов, *изъятых из оборота*, регламентирован Указом Президента РФ “О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена” от 22 февраля 1992 г. Например, оружие, радиоактивные отходы и т.д.

Таким образом, ч. 1 ст. 23.4 КоАП РФ создает существенные трудности для правоприменителя. Иходя из логического толкования административно-юрисдикционной нормы, должностное лицо УИС вправе рассматривать дело об административном правонарушении, предусмотренное ст. 19.12 КоАП РФ только в части *“административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота”*. Например, если при осуществлении свидания с осужденным родственник принес ему, например, *спиртные напитки*, которые не *изъяты из оборота*, то должностное лицо УИС, следуя норме ст. 23.4 КоАП РФ, не сможет возбудить дело об административном правонарушении.

Как нам представляется, законодатель в данном случае не учел различие режимов, так как за передачу предмета изъятого из оборота, например, боевого огнестрельного оружия, нужно привлекать к уголовной, а не к административной ответственности. Поэтому в целях совершенствования административно-правовых норм предлагаем ст. 23.4 КоАП РФ изложить в следующей редакции.

“Статья 23.4. Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы”²⁶

1. Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 19.3, статьей 19.12 настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных в части 1 настоящей статьи учреждений и органов вправе начальники арестных домов, исправи-

²⁵ Утв. Приказом Минюста России от 3 ноября 2005 г.

²⁶ В КоАП РФ законодатель почему-то в начале поставил вперед “органы”, а потом “учреждения” УИС. Такая перестановка названий противоречит Закону РФ “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы” от 21 июля 1993 г.

²⁴ В рамках данного исследования нами был проведен опрос сотрудников УИС. Он проводился в городе Москве, Московской области, в городе Рязани и Рязанской области, а также в Республике Мордовия. Всего было опрошено около 1 тыс. работников УИС.

тельных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы”.

В ст. 19.12 КоАП РФ тоже следует внести изменение. Данная норма предусматривает ответственность за передачу (попытку передачи) лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, т.е. осужденным, предметов, вещей или продуктов питания, приобретение, хранение или использование которых запрещено **законом**.

Проблема заключается в том, что до сих пор собственно на *федеральном* уровне отсутствует закон, который бы устанавливал перечень предметов изъятых из оборота, а также запрещенных предметов и вещей для лиц, содержащихся в исправительных учреждениях УИС²⁷.

При опросе около 70% практических работников заявили²⁸, что перечень запрещенных предметов и вещей для осужденных граждан должен быть определен в УИК РФ, например, в виде приложения. Однако и по сей день этот перечень содержится в Правилах внутреннего распорядка. Данные Правила являются ведомственным нормативным актом²⁹, а не законом.

Следовательно, с точки зрения *законности* можно вообще поставить под сомнение применение данной статьи на практике. Получается, что физическое лицо, передает запрещенный (*исключительно Правилами*) предмет осужденному, например, *одеколон или наручные (карманные часы)*³⁰, а состав административного правонарушения, установленного в ст. 19.12 КоАП РФ, формально отсутствует, так как физическое лицо осуществило передачу осужденному предмета или вещи, которые не запрещены конкретно законом, а только Правилами внутреннего распорядка.

Вследствие этого следует закрепить, например, в Уголовно-исполнительном кодексе РФ или в отдельном законе, четкий и конкретный перечень предметов, вещей, запрещенных иметь (передать) осужденным. Пусть лучше *“отяжелеет”* федеральный закон, нежели настоящий перечень будет определен в подзаконном нормативном акте.

На основании изложенного, предлагаем текст ст. 19.12 КоАП РФ изложить в следующей редакции.

“Статья 19.12 Незаконная передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в арестных домах, исправительных учреждениях и следственных изоляторах

²⁷ Уголовно-исполнительный кодекс РФ, а также КоАП РФ не устанавливают перечень запрещенных предметов для лиц, которые содержатся в учреждениях УИС.

²⁸ Как было заявлено ранее, в рамках данного исследования нами был проведен опрос сотрудников УИС.

²⁹ Утв. Приказом Минюста России № 205 от 3 ноября 2005 г.

³⁰ Правилами внутреннего распорядка указанные предметы запрещены для пользования осужденными.

уголовно-исполнительной систем или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей³¹.

Передача либо попытка передачи любым способом лицам, содержащимся в арестных домах, исправительных учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей, предметов, вещей или продуктов питания, приобретение, хранение или использование которых запрещено федеральным законом, влечет наложение административного штрафа в размере..., с конфискацией или без таковой запрещенных предметов, вещей или продуктов питания”.

Следует пояснить, что начальники исправительных учреждений УИС не имеют права применять такой вид административного наказания, как конфискация. В соответствии со ст. 3.7 КоАП РФ только судья назначает подобный вид наказания. Поэтому, если оставить исследуемую санкцию ст. 19.12 КоАП РФ без изменений, то должностные лица УИС не смогут реализовать свою компетенцию, установленную в ст. 23.4 КоАП РФ. Именно эта правовая норма разрешает должностным лицам УИС *рассматривать* на практике административное правонарушение, предусмотренное ст. 19.12 КоАП РФ.

Дело в том, что после рассмотрения такого дела начальник исправительного учреждения должен решить вопрос согласно ст. 29.9 о *назначении административного наказания*, а какое же наказание он вынесет, если в настоящее время санкция ст. 19.12 КоАП обязывает правоприменителя назначать одно основное и одно дополнительное административные наказания, т.е. административный штраф и конфискацию предмета. Последнее наказание, как было отмечено ранее, должностное лицо УИС не может осуществить. Следовательно, необходимо дополнить санкцию ст. 19.12 КоАП РФ указанным выше содержанием, а именно словами *“с конфискацией или без таковой”*.

Полагаем, что такое изменение даст возможность должностным лицам УИС, предусмотренным ст. 23.4 КоАП РФ, реализовать на практике положения санкции ст. 19.12 КоАП РФ, т.е. применять к правонарушителям административный штраф без конфискации.

Кроме того, возникает вопрос о применении КоАП РФ к осужденным гражданам, отбывающим наказание за *пределами* исправительного учреждения. Такое мнение поддерживается руководством ФСИН России. Так, например, распоря-

³¹ Под “иными местами содержания под стражей”, как нам представляется, следует понимать, например, приемники распределители органов внутренних дел.

жение ФСИН России от 25 апреля 2006 г. требует от должностных лиц УИС применять административные наказания и в отношении лиц, находящихся в колонии-поселении.

Вследствие этого следует ввести в гл. 2 Кодекса РФ об административных правонарушениях новую статью (конкретную норму), устанавливающую административную ответственность осужденных граждан за совершение ими административных правонарушений. Текст новой статьи изложить следующим образом.

“Статья №... Административная ответственность осужденных граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства

Осужденные граждане за совершение административных правонарушений вне пределов исправительных учреждений, следственных изоля-

торов, несут административную ответственность на общих основаниях”.

Автор сознательно ограничил область (сферу) применения изложенной выше статьи. То есть ее следует реализовать только за пределами исправительного учреждения, следственного изолятора. Например, осужденный без конвоя или осужденный, будучи в отпуске, совершил административное правонарушение. Следовательно, именно эта категория осужденных граждан подлежит привлечению к административной ответственности.

Таким образом, дальнейшее совершенствование административно-юрисдикционных норм, применяемых в сфере деятельности уголовно-исполнительной системы, будет способствовать укреплению законности в данной сфере общественных отношений, и в конечном итоге обеспечит точное соблюдение, исполнение, использование и применение таких норм на практике.