**Оглавление**

Введение……………………………………………………………………3

Глава 1. Особенности применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы ……………..6

1.1. Производство по делам об административных правонарушениях как направление деятельности органов уголовно-исполнительной системы ..6

1.2.Совершенствование применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной

системы …………………………………………………………………..11

Глава 2. Административно- юрисдикционные производства в уголовно-исполнительной системе ……………………………………………………….16

2.1.Понятие и виды административно- юрисдикционных производств в уголовно-исполнительной системе ……………………………………………16

2.2. Особенности применения административных наказаний в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы ………………..20

Заключение ………………………………………………………………27

Список использованной литературы …………………………………..29

**Введение**

С принятием Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях руководители пенитенциарных учреждений получили административную юрисдикцию в данной сфере общественных отношений. Это вызвано тем, что административнаяделиктность представляет собой серьезную деструктивную систему, существенно ослабляющую правопорядок в стране. Поэтому решение проблем предупреждения и пресечения административных проступков в новом социально-экономическом и правовом поле невозможно без образования и совершенствования института административной юрисдикции, механизма правоприменительной административно-юрисдикционной практики в учреждениях и органах УИС России.

На сегодняшний день в доктрине административного права и административного управления сложились две концепции административно-юрисдикционной деятельности, которые мы назовем «широкой» и «ограниченной». Сторонники широкого понимания административной юрисдикции (Д.Н. Бахрах, В.М. Горшенев, А.Е. Лунев, Ю.М. Козлов, А.П. Коренев, А.А. Михайлов, И.В. Панова, Ю.Н. Старилов, Л.Л. Попов, В.Д. Сорокин, С.С. Студеникин и др.) понимают под ней вид административно-процессуальной деятельности, осуществляемой во внесудебном либо судебном порядке с целью разрешения административно-правовых споров и применения мер административного принуждения, включая дела об административных правонарушениях, дисциплинарное производство, производство по жалобам и согласительное производство.

Представители ограниченного (по содержанию) подхода (А.С. Дугенец, М.Я. Масленников, В.Н. Протасов, Н.Г. Салищева, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов и др.) понимают под административной юрисдикцией рассмотрение дел об административных правонарушениях и принятие решений по ним в установленном порядке. При этом административно-юрисдикционнаядеятельность не сводится к порядку рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях — она включает в себя и деятельность по применению мер принуждения, в том числе и мер пресечения, проведение административного расследования.

Следует отметить, что рассмотренные точки зрения не противоречат друг другу: это лишь разные подходы к одному и тому же явлению, и все они в равной степени заслуживают внимания.

Административно-юрисдикционная деятельность в уголовно-исполнительной системе России является новой темой как в науке административно-процессуального права, так и в целом для административного права.

Проблемы административной юрисдикции, а также административно-юрисдикционной деятельности органов исполнительной власти исследуются учеными на протяжении многих лет. В юридической теории к настоящему времени сформировались определенные традиции, а также научные направления, однако говорить о том, что проблемы административной юрисдикции окончательно разрешены, пока не приходится. Кроме того, развитие административного законодательства, а также досудебных форм разрешения публично-правовых конфликтов открывает новые возможности и горизонты для исследования административно-юрисдикционной деятельности федеральных органов исполнительной власти. Данная деятельность имеет достаточно сложную конструкцию, а также особые формы реализации, которые, как подсказывает практика, требуют своего научного анализа.

Цель представленной работы – выявление особенностей производства по делам об административных правонарушениях в учреждениях и органах УИС.

Задачи исследования:

- выявить особенности применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

- рассмотреть производство по делам об административных правонарушениях как направление деятельности органов уголовно-исполнительной системы;

- выявить совершенствование применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы;

- охарактеризовать понятие и виды административно-юрисдикционных производств в уголовно-исполнительной системе;

- определить особенности применения административных наказаний в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы.

Объект исследования – общественные отношения в сфере административной юрисдикции в уголовно-исполнительной системе.

Предмет исследования - производство по делам об административных правонарушениях в учреждениях и органах УИС.

Методологическую основу составляет использование следующих методов: общенаучных – анализа, синтеза, аналогии, моделирования, восхождение от абстрактного к конкретному и от конкретного к абстрактному, а также такихчастнонаучных методов, как формально-юридический и исторический.

**Глава 1. Особенности применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы**

**1.1. Производство по делам об административных правонарушениях как направление деятельности органов уголовно-исполнительной системы**

За прошедшие годы значительно изменилась нормативно-правовая база, серьезные изменения произошли в структуре и организации деятельности УИС Минюста России. Новые условия, в которых организуется и протекает административно-юрисдикционная деятельность, требуют иных подходов к ее содержанию и правовой регламентации.

По данным официального сайта ФСИН РФ, состоянию на 1 мая 2016 г. в учреждениях уголовно-исполнительной системы содержалось 653 218 чел. (+ 7 133 чел. к началу года), в том числе:

- в 720 исправительных колониях отбывало наказание 528 166 чел. (+ 3 318 чел.), в том числе:

- в 125 колониях-поселениях отбывало наказание 32 697 чел. (+ 1 345 чел.);

- в 6 исправительных колониях для осужденных к пожизненному лишению свободы и лиц, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы отбывало наказание 1 974 чел. (+ 19 чел.).

В 218 следственных изоляторах и 100 помещениях, функционирующих в режиме следственного изолятора при колониях, содержалось – 121 633 чел. (+ 3 874 чел.).

в 8 тюрьмах отбывало наказание 1 738 чел. (- 57 чел.).

в 31 воспитательной колонии для несовершеннолетних – 1 681 чел. (- 2 чел.).

В учреждениях содержится 52 915 женщин (+ 212 чел.), в том числе 42 278 осужденных, содержащихся в исправительных колониях, лечебно-исправительных учреждениях, лечебно-профилактических учреждениях и 10 637 чел., содержащихся в следственных изоляторах и помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов при колониях. При женских колониях имеется 13 домов ребенка, в которых проживает 627 детей.

Медицинское обслуживание осужденных и подследственных обеспечивают 136 больниц различного профиля, а также медицинские части или здравпункты в каждом учреждении, 57 лечебных исправительных учреждений для больных туберкулезом, 9 лечебных исправительных учреждений для больных наркоманией.

В состав УИС также входят:

81 федеральное казенное учреждение «Уголовно-исполнительная инспекция» и 2407 их филиалов, в которых состоят на учете 349 070 чел., осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, и 4 954 чел., подозреваемых и (или) обвиняемых в совершении преступлений, находящихся под домашним арестом;

7 государственных унитарных предприятий исправительных учреждений, 566 центров трудовой адаптации осужденных, 80 производственных мастерских.

При исправительных и воспитательных колониях функционируют 312 общеобразовательных организаций и 489 их филиалов, 307 федеральных казенных профессиональных образовательных учреждений, действуют 621 культовый объект: 547 храмов, церквей РПЦ, 61 исламская мечеть, 10 буддийских дуганов, 3 костела РКЦ; 704 молитвенные комнаты.

Штатная численность персонала УИС, финансируемого из средств федерального бюджета составляет 295 967 чел., в том числе аттестованных сотрудников – 225 284 чел. (кроме того переменного состава – 6 326 чел.).

С учетом действующего административного законодательства производство по делам об административных правонарушениях является новым видом правоохранительной деятельности в УИС Минюста России.[[1]](#footnote-1).

В сфере анализируемой деятельности большинство всех дел об административных правонарушениях оформляется и рассматривается непосредственно исправительными учреждениями, а не органами УИС. Так, в рассматриваемой деятельности личный состав УИС, выступая от имени государства, реализует представленные государством полномочия в пределах строго ограниченной законом компетенции. Однако полномочия должностных лиц УИС в анализируемой деятельности представляют повышенную сложность как для разработчиков нормативных актов при правовой регламентации, так и для самого правоприменителя в процессе осуществления им данных полномочий. Это определяется тем обстоятельством, что они (т.е. полномочия) связаны с серьезным ограничением прав и свобод граждан в исследуемой сфере деятельности. Соответственно при закреплении прав сотрудников УИС требуется соблюдать ту меру, которая уже на уровне нормативного документа должна обеспечить как необходимую полноту действий личного состава УИС, так и прав граждан, иных лиц от излишнего вмешательства в сферу их юридического статуса при осуществлении административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе России.

Реализуя эту деятельность, должностные лица УИС обязаны обеспечить все необходимые условия для полного и беспрепятственного осуществления гражданами своих прав и законных интересов в сфере административно-юрисдикционной деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации. Уверенность гражданина и иного лица питается также убежденностью в том, что в случае нарушения субъективных прав со стороны другого гражданина (правонарушителя) либо работника УИС его права будут восстановлены, виновных привлекут к ответственности, а ущерб, который был причинен, будет возмещен.

знание гражданином своих прав и обязанностей в значительной степени обеспечивает соблюдение его законных интересов в предстоящем разбирательстве дела о совершенном им правонарушении и способствует вынесению законного и обоснованного решения по такому делу.

Из содержания части 3 статьи 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 изученных 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 выше нарушение существенным образом влияет на реализацию иных прав и свобод лица, совершившего административный проступок. Например, в соответствии со статьей 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.

Максимально точное, четкое нормативное закрепление различных прав и обязанностей, а также правовых запретов того или иного поведения субъекта будет способствовать успешной реализации его прав и законных интересов в административно-юрисдикционной деятельности ФСИН России. В качестве организационного предложения, как нам представляется, необходимо оборудовать соответствующие помещения различного рода плакатами, вывесками, по которым задержанные граждане в порядке статьи 27.3 КоАП РФ смогли бы наглядно усвоить свои права и обязанности в административно-юрисдикционной сфере деятельности.

Распространенность случаев отказа граждан выполнить просьбу сотрудника УИС породила одно нежелательное следствие. Оно проявляется в том, что определенная часть работников УИС, заранее предвидя возможность отказа, редко обращаются к гражданам за оказанием содействия в административно-юрисдикционной сфере деятельности, а некоторые никогда не обращаются с подобной просьбой.

На наш взгляд, важным фактором или условием, повышающим социальную активность граждан и иных лиц в анализируемом производстве, 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.

В связи с этим, как нам представляется, необходимо в организационно-правовом аспекте: а) увеличить тиражи изданий, содержащих официальный текст законов, указов, постановлений и других нормативных актов, в которых распространяются знания о правах, обязанностях и об ответственности граждан в рассматриваемой деятельности УИС; б) увеличить количество выступлений по правовым проблемам ученых-правоведов, сотрудников УИС (например, должностных лиц, осуществляющих на практике производство по делам об административных правонарушениях), преподавателей вузов юридического профиля перед гражданами и иными лицами, а также поощрять морально и материально тех граждан, которые реально помогают учреждениям и органам УИС в их правоохранительной деятельности.

Помимо этого, в организационном плане нужно использовать и другие средства массовой информации (например, телевидение, радио), которые обладают рядом несомненных достоинств. Во-первых, посредством их использования обеспечивается достаточно высокая массовость лиц, охватываемых правовой пропагандой и воспитательной работой, а во-вторых, эти каналы позволяют оперативно довести необходимую правовую информацию и дать к ней требуемое пояснение (например, сообщить об изменениях в действующем законодательстве).

Таким образом, для успешной реализации производства по делам об административных правонарушениях в деятельности ФСИН России необходимо: 1) максимально точное, четкое нормативное закрепление различных прав и правовых запретов того или иного поведения субъекта в исследуемой сфере деятельности; 2) более действенная стимуляция правомерного поведения граждан и иных лиц; 3) надлежащая организация повседневной службы по охране правопорядка на прилегающих территориях учреждений и органов УИС.

**1.2.Совершенствование применения административной ответственности в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы**

Федеральной службой исполнения наказаний разработан проект Концепции развития уголовно-исполнительной системы до 2020 г., предусматривающий три этапа реформирования.

На первом этапе (2010 - 2012 гг.) планируется внесение изменений уголовного, уголовно-исполнительного и административного законодательства в части переноса в оправданном объеме акцента в карательной политике государства на ужесточение административных наказаний и уголовных наказаний, не связанных с долгосрочной изоляцией от общества, а также усовершенствование системы исполнения административных наказаний, включая создание механизма ужесточения административного наказания (вплоть до замены его уголовным) в случае уклонения виновного от добровольного исполнения возложенных на него судом обязанностей.

Для реализации данного направления предстоит большая правотворческая работа с привлечением сотрудников Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации, ученых в области уголовного, административного, финансового и других отраслей права.

В случае декриминализации преступлений и перевода их в разряд административных проступков возникает необходимость применения к правонарушителям адекватных мер административного принуждения (административных наказаний). Наиболее адекватной мерой наказания для данной категории правонарушителей будет административный арест, максимальный срок которого должен быть увеличен с пятнадцати до шестидесяти суток, а также введение нового вида административного наказания - административно-исправительных работ, срок которых не будет превышать двух месяцев, с отбыванием наказания по месту постоянной работы лица и удержанием 20% заработка в доход государства. Данная мера административного наказания (взыскания) существовала в РСФСР (ст. 31 КоАП РСФСР от 1984 г.), а также применяется сегодня в Республике Беларусь (ст. 6.6 КоАП Республики Беларусь). В этой связи возникает необходимость включения в КоАП РФ ст. 3.13 и 32.13 "Административно-исправительные работы" и "Исполнение постановления об административно-исправительных работах" соответственно, закрепив в них общие условия и порядок исполнения этого административного наказания.

Остается не до конца разрешенным вопрос о применении мер административного воздействия к осужденным. Так, в соответствии со ст. 1.8 КоАП РФ "лицо, совершившее административное правонарушение на территории Российской Федерации, подлежит административной ответственности в соответствии с настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях".

Исходя из содержания данной нормы, осужденные к наказаниям в виде лишения свободы также подлежат административной ответственности на общих основаниях. Однако это не так. Осужденные в данном случае являются специальными субъектами права, и на них распространяется действие не законодательства об административных правонарушениях, а требования уголовно-исполнительного законодательства. При этом ни в КоАП РФ, ни в УИК РФ нет четко прописанной нормы, регламентирующей вопрос привлечения к административной ответственности осужденных к лишению свободы вне пределов территории учреждения УИС (осужденных, находящихся в отпуске; осужденных, пользующихся правом передвижения без конвоя). Для ликвидации данного пробела считаем необходимым дополнить КоАП РФ ст. 2.6.2 следующего содержания:

"Статья 2.6.2. Административная ответственность осужденных к лишению свободы

Осужденные за совершение административных правонарушений за пределами исправительных учреждений (колоний-поселений, ВК), тюрем, СИЗО несут административную ответственность на общих основаниях".

При этом в случае совершения осужденным правонарушения, санкцией за которое предусмотрен административный арест, порядок исполнения данного вида административного наказания в их отношении прописать в п. 5 ст. 32.8 КоАП РФ и изложить его в следующей редакции:

"Административный арест в отношении осужденных исполняется по месту отбывания наказания в специально отведенном для этого помещении.

Срок административного ареста не засчитывается в срок уголовного наказания.

Доставление к месту отбывания административного ареста осуществляется специальными подразделениями УИС по конвоированию".

По опросу сотрудников уголовно-исполнительных инспекций, меры по замене обязательных и исправительных работ (в случае их неисполнения) на уголовное наказание в виде лишения свободы не всегда действенны.

Нередко в суде процедура рассмотрения такого рода представлений затягивается. Основной цели уголовного наказания - исправления осужденного за 3 - 5 месяцев лишения свободы (что произойдет при пересчете назначенных часов обязательных работ или дней исправительных работ на сутки лишения свободы) вряд ли удастся достигнуть. Намного больше времени и материальных затрат уйдет на организационные процедуры.

Поэтому есть смысл дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях таким правонарушением, как уклонение от исполнения обязательных или исправительных работ, санкцией которого предусмотреть административных арест с выводом на те работы, от которых уклонялся осужденный. Для этого необходимо дополнить КоАП РФ ст. 19.24.1 и изложить ее в следующей редакции:

"Статья 19.24.1. Невыполнение лицом, осужденным к обязательным (исправительным) работам, ограничению свободы, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом.

Невыполнение лицом, осужденным к обязательным (исправительным) работам, обязанностей, установленных в отношении его судом в соответствии с федеральным законом, - влечет наложение административного штрафа в размере от 500 до 1000 рублей либо административный арест на срок до пятнадцати суток".

Считаем возможным расширить компетенцию должностных лиц уголовно-исполнительной системы по составлению протоколов об административных правонарушениях, совершаемых гражданами, не являющимися осужденными, на территории, прилегающей к учреждению, подведомственному территориальному органу уголовно-исполнительной системы, правовой режим которой определен Приказом Минюста Российской Федерации от 03.09.2007 № 178 "Об утверждении Положения о режимных требованиях на территории, прилегающей к учреждению, подведомственному территориальному органу уголовно-исполнительной системы".Данная позиция обусловлена тем, что, во-первых, в ряде случаев учреждения УИС находятся на достаточном удалении от населенных пунктов и от отделов милиции, что затрудняет своевременное прибытие сотрудников ОВД к месту совершения административного правонарушения, а возможности применения мер государственного принуждения к правонарушителям, включая меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, в соответствии с КоАП РФ у сотрудников ФСИН России нет, во-вторых, применение мер административного принуждения в отношении граждан будет способствовать укреплению режима законности и на прилегающей к учреждению УИС территории[[2]](#footnote-2).

В этой связи считаем возможным предоставить сотрудникам ФСИН России право составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.1, 20.2, 20.4, 20.20, 20.21, с внесением изменений в ст. 28.3 КоАП РФ.

**Глава 2. Административно-юрисдикционные производства в уголовно-исполнительной системе**

**2.1.Понятие и виды административно-юрисдикционных производств в уголовно-исполнительной системе**

В соответствии с действующим законодательством правоведы определяют в сфере уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее - УИС) следующую классификацию административно-юрисдикционных производств:

- по делам об административных правонарушениях;

- по дисциплинарным проступкам;

- по административно-правовым жалобам;

- материальное производство;

- по делам о нарушениях установленного порядка отбывания наказания осужденным к лишению свободы;

- по делам о нарушениях порядка и условий отбывания осужденным наказания, не связанного с лишением свободы.

В основу предлагаемой классификации положены такие критерии, как организационно-правовой характер индивидуально-конкретных дел и субъект применения мер государственно-правового принуждения.

Проанализируем последние два производства.

Производство по делам о нарушениях установленного порядка отбывания наказания осужденным к лишению свободы. В работах российских ученых в области пенитенциарной сферы тема правового регулирования указанных мер является актуальной и проблемной. Однако они в основном были связаны с дисциплинарной ответственностью осужденных граждан[[3]](#footnote-3). Производство по делам о нарушениях установленного порядка отбывания наказания осужденным (исключительно к лишению свободы) фактически не изучалось. Данное производство частично регламентировано ст. 117 УИК России. Автор полагает, что применение к осужденному мер взыскания, указанных в ст. 115 УИК России, тоже реализуется в рамках административной юрисдикции УИС, так как осуществляется методом власти и подчинения.

Так, например, начальник исправительного учреждения (субъект управления) за нарушение установленного порядка отбывания наказания к осужденным (исключительно к лишению свободы) имеет право применять многие меры взыскания, зафиксированные в ст. 115 УИК России. По своей природе такая деятельность руководителя пенитенциарного учреждения является административно-юрисдикционной, в границах полномочия должностных лиц самим начальником либо иными руководителями структурных подразделений исправительного учреждения.

Изложенное выше утверждение подтверждается интервьюированием должностных лиц УИС. Опрос проводился на факультете управления и Высших академических курсах Академии ФСИН России. Всего было проинтервьюировано 120 руководящих работников УИС из различных подразделений ФСИН России. Так, на вопрос: "Является ли деятельность начальника ИУ по применению мер взыскания к осужденным (исключительно к лишению свободы) административной?" - большинство респондентов (98,4%) ответили положительно, считая, что сама администрация в лице руководителя налагает подобные взыскания (Всего было опрошено 400 должностных лиц УИС из 42 регионов страны)[[4]](#footnote-4).

Анализ ст. 117 УИК России позволяет утверждать, что процедура применения названных взысканий регламентирована кратко. Так, например, в соответствии с указанной статьей взыскание налагается не позднее 10 суток со дня обнаружения нарушения, а если в связи с нарушением проводилась проверка - со дня ее окончания, но не позднее трех месяцев со дня совершения нарушения. Взыскание исполняется немедленно, а в исключительных случаях - не позднее 30 дней со дня его наложения. Запрещается за одно нарушение налагать несколько взысканий.

Надо отметить, что определены сроки проводимой проверки, а также исключительные случаи. Срок такой проверки составляет один месяц. Этот срок может быть продлен начальником исправительного учреждения еще на один месяц при болезни, чрезвычайных обстоятельствах техногенного характера.

В целях наиболее полной правовой регламентации анализируемого производства целесообразно было бы принять Дисциплинарный кодекс для осужденных к лишению свободы либо детально отразить в УИК России процедуру применения взысканий к осужденным.

Таким образом, проанализированное производство по применению к осужденным к лишению свободы мер взыскания относится к административно-юрисдикционной деятельности, которая является составной частью административной деятельности администрации исправительного учреждения.

Производство по делам о нарушениях порядка и условий отбывания осужденным наказания, не связанного с лишением свободы.

Исполнению уголовных наказаний без изоляции от общества (штраф, обязательные и исправительные работы) в России посвящены многие научные работы ученых в сфере уголовного права, социологии, криминологии и уголовно-исполнительного права[[5]](#footnote-5). Эти исследования были посвящены исключительно привлечению осужденных к исправительным и обязательным работам, т.е. базировались на основе уголовного и уголовно-исполнительного законодательства.

Производство о нарушениях порядка и условий отбывания осужденным наказания, не связанного с лишением свободы, не исследовалось учеными в области административного, уголовного и уголовно-исполнительного права.

Данное производство в основном частично регламентировано уголовно-исполнительным законодательством. Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 46 УИК России за нарушение осужденному к исправительным работам уголовно-исполнительная инспекция вправе назначить следующие виды наказаний:

а) предупредить его в письменной форме о замене исправительных работ другим видом наказания;

б) обязать осужденного до двух раз в месяц являться в уголовно-исполнительную инспекцию для регистрации.

По правовой природе указанные меры относятся к дисциплинарным взысканиям, назначает их административный орган управления УИС, а именно уголовно-исполнительная инспекция в лице начальника учреждения. Вследствие этого субъект (должностное лицо УИС) выполняет административные процедуры по привлечению осужденного к дисциплинарной ответственности.

Подобное направление деятельности необходимо отнести к административным функциям, так как, во-первых, сама администрация (уголовно-исполнительная инспекция) УИС осуществляет производство о нарушениях порядка и условий отбывания осужденным наказания, не связанного с лишением свободы, а во-вторых, анализируемая деятельность регламентирована не только нормами уголовно-исполнительного права, но и иными мерами. Ч. 1 ст. 39 УИК России изложена в следующей редакции: "Исправительные работы отбываются в местах, определяемых органами местного самоуправления по согласованию с уголовно-исполнительными инспекциями, но в районе места жительства осужденного". Следовательно, эта деятельность фиксируется и нормами муниципального права.

Осужденный к исправительным работам осуществляет свою трудовую деятельность на предприятии, заводе, фабрике независимо от форм собственности. Значит, на него распространяются и нормы трудового законодательства. Следовательно, производство о нарушениях порядка и условий отбывания осужденным наказания, не связанного с лишением свободы, регламентировано не только уголовно-исполнительным законодательством, но и административным, муниципальным и трудовым. Анализируемое производство протекает в сложных правоотношениях, в том числе и в административных.

Таким образом, проанализированные производства входят в состав административно-юрисдикционной деятельности УИС, так как она осуществляется исключительно в рамках административной деятельности учреждений и органов УИС.

**2.2. Особенности применения административных наказаний в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы**

Применительно к уголовно-исполнительной системе РФ административно-юрисдикционный процесс в своей совокупности состоит из следующих видов административно-юрисдикционных производств:

а) производство по делам об административных правонарушениях;

б) производство по административно-правовым жалобам;

в) дисциплинарное производство;

г) материальное производство.

В настоящее время часть 1 статьи 23.4 КоАП Российской Федерации разрешает учреждениям и органам УИС рассматривать дело об административном правонарушении, предусмотренное статьей 19.12 КоАП РФ, но только - цитируем дословно - в "части административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота". Данное предложение в указанной статье необходимо заменить или вообще отменить, так как такое законодательное закрепление изначально юридически неправильно. Более того, оно противоречит статье 19.12 КоАП РФ.

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

Перечень запрещенных предметов, которыми не могут пользоваться исключительно осужденные граждане, содержится в правилах внутреннего распорядка, а Перечень предметов, изъятых из оборота, регламентирован Указом Президента Российской Федерации от 22 февраля 1992 года № 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена"[[6]](#footnote-6).

Так, например, в соответствии с указанным выше нормативно-правовым актом к предметам, которые изъяты из оборота, следует отнести: ракетно-космические комплексы; системы связи и управления военного назначения; отходы радиоактивных материалов и др. Следовательно, перечисленными предметами запрещено пользоваться даже гражданам (не говоря уже об осужденных) в повседневной жизни, так как они изъяты из гражданского оборота.

Значит, ч. 1 ст. 23.4 КоАП РФ вводит в заблуждение правоприменителя. Ведь, исходя из логического толкования анализируемой правовой нормы, получается, что должностное лицо уголовно-исполнительной системы вправе рассматривать дело об административном правонарушении, предусмотренное ст. 19.12 КоАП РФ, только в части "административных правонарушений, предметами которых являются предметы, изъятые из оборота". То есть при осуществлении, например, свидания с осужденным родственник передал ему ракетно-космический комплекс, стало быть, должностное лицо уголовно-исполнительной системы имеет право рассмотреть соответствующее дело, а если родственник принес осужденному, например, спиртные напитки, которые не изъяты из оборота, то нет.

Как нам представляется, законодатель перепутал правовые режимы, так как за передачу предмета, изъятого из оборота, например боевого огнестрельного оружия, нужно привлекать к уголовной, а не к административной ответственности.

Нужно исключить полномочие органов внутренних дел по составлению ими протокола, а также и рассмотрения дела о нарушении физическими лицами статьи 19.12 КоАП России непосредственно в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы, так как изученные материалы правоприменительной деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы показывают фактическое отсутствие документов, подтверждающих возбуждение и рассмотрение должностными лицами ОВД дел в соответствии со статьей 19.12 КоАП России. Необходимо оставить их компетенцию, которая бы распространялась исключительно на изоляторы временного содержания и приемники-распределители.

Таким образом, в целях совершенствования административно-правовых норм представляется необходимым статью 23.4 КоАП Российской Федерации изложить в следующей редакции:

"Статья 23.4. Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы

1. Учреждения и органы уголовно-исполнительной системы рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 19.3, статьей 19.12, а также статьями 20.1, 20.20, 20.21 (в пределах территории учреждений уголовно-исполнительной системы) настоящего Кодекса.

2. Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени указанных в части 1 настоящей статьи учреждений и органов вправе начальники арестных домов, исправительных учреждений и следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы".

Кроме того, предлагаем изложить статью 19.12 КоАП в следующей редакции:

"Статья 19.12. Незаконная передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в арестных домах, исправительных учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей.

Передача либо попытка передачи любым способом лицам, содержащимся в арестных домах, исправительных учреждениях и следственных изоляторах уголовно-исполнительной систем или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей, предметов, веществ или продуктов питания, приобретение, хранение или использование которых запрещено федеральными нормативно-правовыми актами,

влечет наложение административного штрафа в размере от десяти до пятнадцати минимальных размеров оплаты труда, с конфискацией или без таковой запрещенных предметов, веществ или продуктов питания".

Необходимо пояснить, что начальники исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы не имеют право применять такой вид административного наказания, как конфискация. В соответствии с КоАП Российской Федерации только судья осуществляет подобный вид наказания.

Поэтому если оставить исследуемую санкцию статьи 19.12 КоАП РФ без изменений, то должностные лица УИС не смогут реализовать свою компетенцию, обозначенную в статье 23.4 КоАП РФ. Именно эта правовая норма разрешает должностным лицам уголовно-исполнительной системы рассматривать на практике административное правонарушение, предусмотренное статьей 19.12 КоАП.

Дело в том, что после рассмотрения такого дела начальник исправительного учреждения просто обязан вынести постановление, например, о назначении административного наказания, а какое же наказание он вынесет, если санкция статьи 19.12 КоАП обязывает правоприменителя одновременно назначать исключительно два административных наказания, то есть административный штраф и конфискацию. Последнее наказание, как было отмечено ранее, должностное лицо уголовно-исполнительной системы не может осуществить.

Следовательно, необходимо дополнить санкцию статьи 19.12 КоАП РФ указанным выше содержанием, а именно словами "с конфискацией или без таковой"[[7]](#footnote-7).

Полагаем, что такое изменение даст возможность должностным лицам уголовно-исполнительной системы, обозначенным в ст. 23.4 КоАП РФ, реализовать на практике положения санкции ст. 19.12 КоАП РФ. То есть применять к правонарушителям административный штраф без конфискации.

Хочется отметить, что существуют и определенные сложности в применении учреждениями уголовно-исполнительной системы административного задержания граждан, в отношении которых ведется производство по делу об административном правонарушении. Практическая реализация данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении нуждается в дополнительном административно-правовом обеспечении, т.к. в соответствии с ч. 2 ст. 27.3. КоАП РФ перечень должностных лиц, правомочных осуществлять административное задержание должен быть установлен соответствующим федеральным органом исполнительной власти, т.е. Федеральной службой исполнения наказаний, однако в настоящее время, ведомственного нормативно-правового акта, закрепляющего категории сотрудников, правомочных осуществлять административное задержание в уголовно-исполнительной системе нет. Кроме того, КоАП РФ предъявляет специальные требования к помещениям, в которых должны содержаться задержанные лица, а именно, указанные помещения должны отвечать санитарным требованиям и исключать возможность их самовольного оставления. При этом условия содержания задержанных лиц, нормы питания и порядок медицинского обслуживания таких лиц определяются Правительством Российской Федерации. В Постановлении Правительства РФ от 15.10.2003 № 627 «Об утверждении Положения об условиях содержания лиц, задержанных за административное правонарушение, нормах питания и порядке медицинского обслуживания таких лиц» закреплена норма в соответствии с которой, специальные помещения для задержанных должны оборудоваться с соблюдением требований, установленных нормативными документами федеральных органов исполнительной власти. Однако, специализированного нормативно-правового акта, устанавливающего правила оборудования специально отведенных помещений уголовно-исполнительной системы для содержания лиц, задержанных за административное правонарушение Федеральной службой исполнения наказаний в настоящий момент не разработано.

Проведенное исследование также выявило проблемы в надлежащем оформлении должностными лицами уголовно-исполнительной системы документов (протоколов) о применении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Административное задержание, осуществляемое сотрудниками ФСИН России, как правильно специально не протоколируется.

Личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7.КоАП РФ), то есть обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. О личном досмотре, досмотре вещей, находящихся при физическом лице, составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе о доставлении или в протоколе об административном задержании.

Досмотр транспортного средства (ст. 27.9.КоАП РФ), то есть обследование транспортного средства, проводимое без нарушения его конструктивной целостности, осуществляется в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения.

Изъятие вещей и документов (ст. 27.10.КоАП РФ), явившихся орудиями совершения или предметами административного правонарушения, и документов, имеющих значение доказательств по делу об административном правонарушении и обнаруженных на месте совершения административного правонарушения либо при осуществлении личного досмотра, досмотра вещей, находящихся при физическом лице, и досмотре транспортного средства, осуществляется должностными лицами УИС, уполномоченными осуществлять доставление и административное задержание, а также составлять протокол об административном правонарушении, в присутствии двух понятых. О применении данной меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении должен быть составлен протокол либо сделана запись в протоколе об административном правонарушении. Изъятые вещи и документы до рассмотрения дела об административном правонарушении хранятся в местах, определяемых лицом, осуществившим изъятие вещей и документов, в порядке, установленном соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В этой связи возникает необходимость в издании еще одного ведомственного нормативно-правового документа, утверждающего инструкцию либо положение о порядке хранения изъятых вещей и документов до рассмотрения дела об административном правонарушении в учреждениях, исполняющих наказания.

**Заключение**

Административная юрисдикция в УИС:

представляет собой разновидность административной юрисдикции органов исполнительной власти;

направлена на обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания, а также на обеспечение безопасности лиц, находящихся в пределах их территорий;

выступает в качестве новой правоохранительной деятельности учреждений и органов УИС России;

является разновидностью государственной управленческой деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации;

направлена на охрану установленного порядка управления в органах УИС России;

нацелена на правомерную, полную реализацию административно-процессуальных и иных норм в сфере УИС России;

может рассматриваться в контексте разрешения административно-правовых конфликтов деликтного содержания (т.е. производства по делам об административных правонарушениях, дисциплинарного производства);

устанавливает полномочия должностных лиц УИС России при осуществлении ими мер административно-процессуального обеспечения в рамках производства по делам об административных правонарушениях;

обеспечивает безопасность объектов УИС России, а также иных органов;

направлена на предупреждение административных и иных правонарушений в сфере УИС России;

имеет обязательное нормативно-правовое закрепление, т.е. фиксируется в соответствующих актах и в силу этого приобретает юридический характер.

Интеграция перечисленных признаков позволяет сформулировать определение административно-юрисдикционной деятельности в УИС России, под которой следует понимать закрепленную в нормах административного и административно-процессуального права компетенцию должностных лиц учреждений и органов УИС России по осуществлению государственно-властной, управленческой, правоприменительной и правоохранительной функций для разрешения административно-правовых конфликтов деликтного содержания.

**Библиографический список**

**Нормативные правовые акты**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 06.03.2016) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1997. - № 2. - Ст. 198.
3. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. от 20.04.2015) // Ведомости СНД и ВС РФ. - 1993. - № 33. - Ст. 1316.
4. Об утверждении Правил внутреннего распорядка исправительных учреждений: Приказ Минюста РФ от 03.11.2005 № 205 (с изм. от 07.02.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 2005. - 21 ноября. - № 47.
5. О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 № 1772-р (ред. от 23.09.2015) // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 43. - Ст. 5544.
6. Указ Президента РФ от 22.02.1992 № 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена" (ред. от 30.12.2000) // Российская газета. № 61. 16.03.1992.
7. Аванесов Г.А. Эффективность мер дисциплинарного воздействия на заключенных. МООП СССР. М., 1968.
8. Арямов А.А. Общетеоретические основы учения об уголовном наказании: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002.
9. Бабаян С.Л. Регулирование применения мер поощрения и взыскания в воспитательном воздействии на осужденных к лишению свободы: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003.
10. Гришин Д.А. Развитие законодательства об административных правонарушениях в сфере уголовно-исполнительной системы // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 18 - 20.
11. Громов, В.Г. Обязанности исправительных учреждений / В.Г.Громов // Современное право. - 2013. - № 4. - С. 127 - 130.
12. Данелян Р.С. Исправительные работы как вид уголовного наказания в теории и практике: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002.
13. Карпец И.И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973.
14. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А.В. Бриллиантов, В.В. Геранин, Л.П. Дубровицкий и др.; науч. ред. А.С. Михлин. - М.: Юрайт, 2012 - 585 с.
15. Курбатова Г.В. Дисциплинарная ответственность осужденных к лишению свободы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003.
16. Перминов О.Г. Проблемы реализации уголовного наказания: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002.
17. Поникаров В.А. Об административных производствах в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2008. № 5. С.41.
18. Поникаров В.А. Реализация производства по делам об административных правонарушениях в деятельности ФСИН России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007. № 1. С.34.
19. Рахмаев Э.С. Исправительные работы как вид уголовного наказания. Рязань, 2005.
20. Чубраков С.В. Уголовное наказание в виде обязательных работ: Монография. Томск, 2005.
21. Поникаров В.А. Прикладные вопросы управления административно-юрисдикционной деятельностью в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С.34.
22. Поникаров В.А., Поникарова Т.В. Обеспечение законности при осуществлении административной деятельности в пенитенциарной системе России // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 42 - 44.
23. Поникаров В.А. Функции организации административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2011. № 1. С. 44 - 46.

1. Поникаров В.А. Реализация производства по делам об административных правонарушениях в деятельности ФСИН России // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. 2007.№ 1. С.34. [↑](#footnote-ref-1)
2. Гришин Д.А. Развитие законодательства об административных правонарушениях в сфере уголовно-исполнительной системы // Административное право и процесс. 2010. № 6. С. 18 - 20. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Аванесов Г.А. Эффективность мер дисциплинарного воздействия на заключенных. МООП СССР. М., 1968; Бабаян С.Л. Регулирование применения мер поощрения и взыскания в воспитательном воздействии на осужденных к лишению свободы: Дис. ... канд. юрид. наук. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003; Курбатова Г.В. Дисциплинарная ответственность осужденных к лишению свободы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань: Академия права и управления Минюста России, 2003 и др. [↑](#footnote-ref-3)
4. Поникаров В.А. Об административных производствах в уголовно-исполнительной системе // Административное право и процесс. 2008.№ 5. С.41. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: Арямов А.А. Общетеоретические основы учения об уголовном наказании: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002; Данелян Р.С. Исправительные работы как вид уголовного наказания в теории и практике: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2002; Карпец И.И. Наказание. Социальные, правовые и криминологические проблемы. М., 1973; Перминов О.Г. Проблемы реализации уголовного наказания: Дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. Рахмаев Э.С. Исправительные работы как вид уголовного наказания. Рязань, 2005; Чубраков С.В. Уголовное наказание в виде обязательных работ: Монография. Томск, 2005 и др. [↑](#footnote-ref-5)
6. Указ Президента РФ от 22.02.1992 № 179 "О видах продукции (работ, услуг) и отходов производства, свободная реализация которых запрещена" (ред. от 30.12.2000) // Российская газета. № 61. 16.03.1992. [↑](#footnote-ref-6)
7. Поникаров В.А. Прикладные вопросы управления административно-юрисдикционной деятельностью в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. С.34. [↑](#footnote-ref-7)