Научная статья
УДК 351.95
doi 10.46741/2713-2811.2023.24.4.005

Административно-юрисдикционные полномочия сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: новый подход к нормативному регулированию

НАДЕЖДА ВЛАДИМИРОВНА АНИСКИНА

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

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ СТАРОСТИН

Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, SASTAROSTIN@msal.ru, htpps://orcid.org/0000-0002-0108-7916

Аннотация. Статья посвящена проблемам нормативного регулирования административно-юрисдикционных полномочий сотрудников уголовно-исполнительной системы. Обосновывается позиция о необходимости использования профессионально-стратификационного подхода к нормативному закреплению данных полномочий, который позволяет учитывать занимаемую сотрудником должность и специфику сферы правореализации. Предлагается внести изменения в Приказ ФСИН России от 19.08.2019 № 688 в части корректировки квалификационных требований к должностям в уголовно-исполнительной системе.

Ключевые слова: административно-юрисдикционные полномочия; административное принуждение; административная деятельность; стратификация; квалификационные требования.

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

Для цитирования: Анискина Н. В., Старостин С. А. Административно-юрисдикционные полномочия сотрудников уголовно-исполнительной системы Российской Федерации: новый подход к нормативному регулированию // Ius publicum et privatum: сетевой научно-практический журнал частного и публичного права. 2023. № 4 (24). С. 51–59. doi 10.46741/2713-2811.2023.24.4.005.

© Анискина Н. В., Старостин С. А., 2023

Original article

Administrative and Jurisdictional Powers of the Russian Penal System Employees: New Approach to Regulatory Regulation

NADEZHDA V. ANISKINA

Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service, Vologda, Russia, AniskinaN555@yandex.ru, htpps://orcid.org/0000-0002-7185-5730

SERGEI A. STAROSTIN

Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia, SASTAROSTIN@msal.ru, htpps://orcid.org/0000-0002-0108-7916

Abstract. The article considers problems of regulation of administrative and jurisdictional powers of the penal system employees. The article substantiates the position on the need to use a professional stratification approach to the normative consolidation of these powers, which allows taking into account the position held by the employee and the specifics of the sphere of legal realization. It is proposed to amend the Order of the Federal Penitentiary Service of Russia of August 19, 2019 No. 688 to adjust qualification requirements for positions in the penal system.

Keywords: administrative and jurisdictional powers; administrative coercion; administrative activity; stratification; qualification requirements.

5.1.2. Public law (state law) sciences.

For citation: Aniskina N.V., Starostin S.A. Administrative and jurisdictional powers of the Russian penal system employees: new approach to regulatory regulation. *Ius publicum et privatum: online scientific and practical journal of private and public law*, 2023, no. 4 (24), pp. 51–59. doi 10.46741/2713-2811.2023.24.4.005.

Особенности функционирования уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (УИС) в условиях продолжающегося реформирования всей системы исполнения уголовных наказаний позволяют по-новому взглянуть и на механизм нормативного закрепления и практики реализации административно-юрисдикционных полномочий сотрудников.

Полагаем, что наделение сотрудников определенным объемом административно-юрисдикционных полномочий направлено на решение ключевых задач системы обеспечения пенитенциарной безопасности [1, с. 75], таких как установление и поддержание правопорядка и безопасности на режимных территориях и объектах, включая обеспечение безопасности лиц, которые находятся на данных объектах (например, работники УИС, осужденные, лица, прибывшие на свидание к осужденным, и иные лица), определение административно-правовых способов и средств воздействия на правонарушителей. Целями их законодательного закрепления являются обеспечение эффективности исполнения уголовных наказаний, профилактика совершения новых правонарушений и преступлений в сфере исполнения уголовных наказаний, обеспечение и поддержание дисциплины и законности на объектах

УИС, а также совершенствование административно-правовых форм и методов воздействия на правонарушителей, реформирование кадрового потенциала пенитенциарной службы.

В контексте рассмотрения данного вопроса нельзя не отметить внимание законодателя к лицам, уполномоченным применять в нормативно уставленных случаях меры административного принуждения. Так, в Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2030 г. в качестве одной из основных целей реформирования УИС обозначены обеспечение безопасности и формирование профессионального кадрового потенциала.

Административно-юрисдикционная (охранительная) деятельность выступает одним из базовых элементов подсистемы административно-правового регулирования административной деятельности. В частности, Р. В. Нагорных административно-юрисдикционную деятельность в пенитенциарной сфере общественных отношений предлагает рассматривать в качестве одного из основных направлений правоохранительной деятельности учреждений и органов УИС по выявлению, пресечению, расследованию и рассмотрению дел об административных правонарушениях, а также дисциплинарных проступках сотрудников, принятие по ним решения в установленных законом формах и порядке [2]. Более широких взглядов на данный вопрос придерживается В. А. Поникаров, который рассматриваемые полномочия дополняет возможностью применения сотрудниками мер непосредственного принуждения (физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия) [3, с. 10].

Изучение комплекса нормативных правовых актов, регулирующих деятельность УИС, позволило прийти к выводу, что производство по делам об административных правонарушениях занимает не последнее место в административной деятельности учреждений и органов ФСИН России. Соответствующие процессуальные полномочия регламентированы КоАП РФ и подзаконными нормативными правовыми актами (например, приказом ФСИН России от 19.12.2013 № 780).

В. В. Головко акцентирует внимание на строго установленной подведомственности по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных споров, возникающих в конкретной сфере общественных отношений [4, с. 108]. Подведомственность дел об административных правонарушениях, относящихся к компетенции учреждений и органов УИС, установлена ст. 22.1 КоАП РФ. Субъекты административной юрисдикции уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях по составам, предусмотренным ч. 2 ст. 19.3 и ст. 19.12 КоАП РФ, в лице начальников исправительных учреждений и следственных изоляторов (ст. 23.4 КоАП РФ).

Необходимо подчеркнуть, что в УИС может осуществляться производство по делам об административных правонарушениях и по иным составам КоАП РФ (например, ст. 6.1, ч. 2 и 3 ст. 6.3, ч. 1 и 3 ст. 6.33, ст. 14.26), которые напрямую не отражают специфику функционирования сферы исполнения уголовных наказаний, носят общий характер и могут быть совершены не только в УИС, но и в иных сферах жизнедеятельности общества. При всем при этом следует подчеркнуть, что специфика сферы правореализации обусловила возможность участия должностных лиц УИС не на всех стадиях производства.

Проведенный нами анализ административной практики в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации позволил выявить ряд проблем организационно-правового характера, а именно: систематически нарушаются сроки составления процессуальных документов (протоколов) и рассмотрения дел об административных правонарушениях; с нарушениями применяются меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (например, в учреждениях отсутствуют специально оборудованные помещения (комнаты) для административно задержанных лиц). Отдельные проблемы в административной деятельности были выявлены по результатам анкетирования 602 практических работников (сотрудников). Было установлено, что применение мер процессуального обеспечения сотрудниками оформляется с нарушениями, в частности, доставление как мера процессуального обеспечения оформляется совершенно разными способами. Так, протоколы составляются лишь в 28,9 % случаев (ответ был дан 174 сотрудниками); 232 сотрудника, или 38,54 % от общего числа опрошенных, писали рапорт; акт составляли 169 респондентов (28,04 %). Применяемую меру процессуального обеспечения не оформляли вовсе 182 сотрудника, что составляет 30,23 %.

Рассмотрение дела об административном правонарушении по ст. 19.12 КоАП РФ имеет альтернативную подведомственность. Однако фактически начальники учреждений УИС не рассматривают данную категорию дел по подведомственности в связи с отсутствием механизма правореализации, поэтому материалы дела направляются в суд. Установлено, что в 2018 г. было направлено в суды общей юрисдикции 6400 административных дел, в 2019 г. – 5943, в 2020 г. – 3937, в 2021 г. – 3517, в 2022 г. – 3335. На данной стадии также были выявлены проблемы организационного характера. Например, направленные в суд материалы административного дела нередко в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, возвращаются обратно в учреждение для устранения выявленных недостатков. Так, по данным официальной статистики, представленной Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, для устранения недостатков протоколов мировыми судьями было возвращено обратно в учреждения УИС в 2018 г. 656 дел, в 2019 г. – 682, в 2020 г. – 644, в 2021 г. – 611, в 2022 г. – 616, что суммарно составило примерно 10–18 % от общего количества дел, поступивших на рассмотрение. Основными причинами возврата документов послужили: составление протокола об административном правонарушении неправомочным лицом; ненадлежащее документальное оформление процессуальных действий (например, вместо протокола изъятия вещей и документов по ст. 27.10 КоАП РФ сотрудниками был составлен акт изъятия, предусмотренный ст. 82 УИК РФ); отсутствие объяснений лица. Подобные факты влекут нарушение законности, а также прав лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении.

Показательно, что большая часть респондентов наделена определенным объемом полномочий в сфере административной юрисдикции: 24 сотрудника (3,99 %) замещают руководящие должности, 18 сотрудников (2,99 %) проходят службу в отделе собственной безопасности, 274 сотрудника (36,05 %) – в отделе режима и надзора, 55 сотрудников (9,14 %) – в оперативном отделе, 132 сотрудника (21,93 %) – в отделе охраны, 35 сотрудников (5,81 %) – в специальном подразделении по конвои-

рованию, 37 сотрудников (6,15 %) – в уголовно-исполнительных инспекциях, 84 сотрудника (13,95 %) – в обеспечивающих службах учреждений (отдел кадров, бухгалтерия, юридический отдел и пр.).

Также был установлен уровень образования лиц, участвовавших в анкетировании. Полученные результаты представляется возможным распределить следующим образом: 394 сотрудника (65,45 %) имеют высшее образование, из них 158 высшее юридическое (26,25 %), у 180 сотрудников (29,90 %) – среднее специальное образование, доля сотрудников со средним образованием составила 4,65 % (28 чел.). Из этого следует, что более 60 % сотрудников УИС имеют высшее образование, но только треть из них обладает знаниями в сфере юриспруденции.

Полагаем, что основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться практическим работникам в связи с реализацией административно-юрисдикционных полномочий, с большой долей вероятности обусловлены отсутствием нормативного закрепления за Федеральной службой исполнения наказаний функции по организации и осуществлению производства по делам об административных правонарушениях в подведомственных учреждениях и органах. Как правило, у всех правоохранительных органов данная функция выделена как отдельное направление деятельности и отражена в регулирующих их полномочия нормативных правовых актах. В связи с этим представляется возможным внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13.11.2004 № 1314 «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – Положение о ФСИН России) посредством нормативного закрепления анализируемой функции.

Кроме того, как справедливо указывает Ю. В. Шилов, «помимо нормативного закрепления рассматриваемой государственной функции ФСИН России необходимо в первую очередь реализовать комплекс организационно-практических мероприятий по формированию у сотрудников УИС профессиональной компетентности в данной сфере» [5, с. 26]. Данное утверждение представляется крайне важным, потому как в настоящее время профессиональная подготовка сотрудников не в полной мере отвечает потребностям современной практики, в то время как именно от качества кадрового состава зависит эффективность реализации административно-юрисдикционных полномочий в УИС.

В результате проведенного нами анализа административно-юрисдикционных полномочий сотрудников УИС, закрепленных в нормативных правовых актах и должностных инструкциях, с учетом особенностей замещаемых ими должностей, стажа службы в учреждениях и органах и уровня образования удалось разработать стратификацию должностных лиц УИС в зависимости от оснований и объема реализуемых ими властно-принудительных полномочий в сфере исполнения уголовных наказаний.

В первую группу вошли должностные лица, которые наделены полномочиями в рамках производства по делам об административных правонарушениях в сфере УИС: а) должностные лица, уполномоченные возбуждать дела об административных правонарушениях (перечень лиц, уполномоченных составлять протоколы по подведомственности, закреплен в ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ и приказе ФСИН России от 19.12.2013 № 780); б) должностные лица, уполномоченные рассматривать дела об

административных правонарушениях (начальники учреждений в соответствии со ст. 23.4 КоАП РФ).

Ко второй группе были отнесены должностные лица, уполномоченные применять меры непосредственного (специального) административного принуждения в целях пресечения противоправных деяний, совершаемых на режимных объектах и территориях УИС, а также за их пределами в установленных законом случаях: а) сотрудники, должностные обязанности которых предусматривают применение мер непосредственного принуждения (например, сотрудники отделов безопасности исправительных учреждений); б) сотрудники, должностные обязанности которых напрямую не закрепляют данное правомочие (например, отдел кадров, бухгалтерия).

Полагаем, что именно стратификацонный подход позволяет учесть все нюансы реализации рассматриваемых полномочий сотрудниками с учетом их профессионального статуса. Данный подход чаще встречается в социологии (например, в работах П. А. Сорокина [6], Н. А. Николенко [7]), однако в сфере юриспруденции он позволяет на нормативном уровне учитывать особенности правового закрепления квалификационных требований к должностям, что приводит к более качественному формированию кадрового состава органа государственной власти. В предложенной нами стратификации учтены не только особенности должностного положения сотрудников, но и специфика реализации ими юрисдикционных полномочий с учетом особенностей сферы исполнения уголовных наказаний, с одной стороны, и их правового статуса как сотрудников правоохранительных органов – с другой. Профессионально-стратификационный подход позволяет комплексно подойти к решению вопроса совершенствования системы квалификационных требований, предъявляемых к должностям в УИС, с последующим их отражением в должностных инструкциях сотрудников.

В частности, в действующем Приказе ФСИН России от 19.08.2019 № 688 «Об утверждении Квалификационных требований к стажу службы в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации или стажу (опыту) работы по специальности, образованию, профессиональным знаниям и навыкам сотрудника, необходимым для замещения должностей в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации» (далее – Приказ ФСИН России от 19.08.2019 № 688) отсутствуют квалификационные требования к сотрудникам УИС в части реализации полномочий в рамках производства по делам об административных правонарушениях. В число квалификационных требований также не входит и наличие высшего юридического образования.

Совершенно иная ситуация складывается в системе органов внутренних дел, где производство по делам об административных правонарушениях является одним из основных направлений административной деятельности полиции. Так, например, в ст. 9 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены квалификационные требования к должностям в органах внутренних дел. В число квалификационных требований к должностям среднего и старшего начальствующего состава, которые включены в перечень должностей, выполнение обязанностей по которым предусматривает административное расследование и рассмотрение дел об административных правонарушени-

ях, входит наличие высшего юридического образования. В исключительных случаях и на условиях, устанавливаемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на эти должности могут быть назначены лица, имеющие другое высшее образование и опыт работы, позволяющий выполнять служебные обязанности. Аналогичные требования закреплены и в п. 79 раздела IV Приказа МВД России от 01.02.2018 № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

Вышеизложенное позволяет прийти к выводу о необходимости нормативного закрепления в Приказе ФСИН России от 19.08.2019 № 688 дополнительного квалификационного требования к должностям в УИС в виде наличия высшего юридического образования при замещении отдельных должностей. Считаем, что высшее юридическое образование сотрудника должно выступать в качестве обязательного условия для назначения его на должность, связанную с необходимостью применения мер административного принуждения, что позволит на более профессиональном уровне осуществлять производство по делам об административных правонарушениях; установить пределы правомерности осуществления данных мер; не допускать нарушений законности и прав лиц в процессе реализации мер принудительного воздействия, в том числе в части процессуального оформления данных мер.

Таким образом, применимо к сфере исполнения уголовных наказаний представляется необходимым подчеркнуть, что именно должностью в значительной степени определяется характер и объем выполняемых служебных обязанностей в процессе реализации сотрудниками УИС административно-юрисдикционных полномочий, а также основные требования к его профессиональной подготовке.

В целях совершенствования практики реализации осуществления производства по делам об административных правонарушениях в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации требуется корректировка отдельных положений действующего законодательства, предлагаем:

– подп. 4 п. 7 Положения о ФСИН России дополнить абзацем, предусматривающим закрепление функции по организации и обеспечению производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции учреждений и органов уголовно-исполнительной системы Российской Федерации;

– в Приказе ФСИН России от 19.08.2019 № 688 установить дополнительное квалификационное требование в виде наличия высшего юридического образования к должностям УИС, в полномочия которых входит осуществление производства по делам об административных правонарушениях.

Думается, что внимание законодателя с опорой на профессионально-стратификационный подход к данным вопросам позволит повысить эффективность реализации административно-юрисдикционных полномочий сотрудников и, как следствие, будет способствовать поддержанию пенитенциарной безопасности на должном уровне.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Анискина Н. В. Административное принуждение в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : дис. … канд. юрид. наук. М., 2021. 247 с.
2. Нагорных Р. В. Административная деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы: понятие, сущность и содержание // Пенитенциарная наука. 2020. Т. 14, № 2 (50). С. 251–258.

3. Поникаров В. А. Теоретико-прикладные основы организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации : автореф. дис. … д-ра юрид. наук. Рязань, 2009. 52 с.
4. Головко В. В. Применение норм права органами административной юрисдикции // Правоприменение. 2018. Т. 2, № 1. С. 104–113.
5. Шилов Ю. В. К вопросу об особенностях административной ответственности сотрудников Федеральной службы исполнения наказания // Вестник Пермского института ФСИН России. 2013. № 2 (9). С. 23–27.
6. Сорокин П. А. Социальная и культурная мобильность // Человек. Цивилизация. Общество. М., 1992. С. 297–424.
7. Николенко Н. А. Профессиональная стратификация как социальный феномен: теоретические подходы и методы изучения // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 7: Философия. Социология и социальные технологии. 2014. № 6 (26). С. 44–55.

REFERENCES

1. Aniskina N.V. *Administrativnoe prinuzhdenie v ugolovno-ispolnitel'noi sisteme Rossiiskoi Federatsii: dis. … kand. yurid. nauk* [Administrative coercion in the penal system of the Russian Federation: Candidate of Sciences (Law) dissertation]. Moscow, 2021. 247 p.
2. Nagornykh R.V. Administrative activity of bodies and institutions of the penal system: concept, nature and content. *Penitentsiarnaya nauka = Penitentiary Science*, 2020, vol. 14, no. 2 (50), pp. 251–258. (In Russ.).
3. Ponikarov V.A. *Teoretiko-prikladnye osnovy organizatsii i osushchestvleniya administrativno-yurisdiktsionnoi deyatel'nosti v ugolovno-ispolnitel'noi sisteme Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. … d-ra yurid. nauk* [Theoretical and applied foundations of the organization and implementation of administrative and jurisdictional activities in the penal system of the Russian Federation: Doctor of Sciences (Law) dissertation abstract]. Ryazan, 2009. 52 p.
4. Golovko V.V. Administrative and jurisdictional activity: the issues of concept and content. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2018, vol. 2, no. 1, pp. 104–113. (In Russ.).
5. Shilov Yu.V. On the question of features of administrative responsibility of officers of the federal penal service. *Vestnik Permskogo instituta FSIN Rossii = Journal of the Perm Institute of the FPS of Russia*, 2013, no. 2 (9), pp. 23–27. (In Russ.).
6. Sorokin P.A. Social and cultural mobility. In: *Chelovek. Tsivilizatsiya. Obshchestvo* [Man. Civilization. Society]. Moscow, 1992. Pp. 297–424. (In Russ.).
7. Nikolenko N.A. Professional stratification as a social phenomenon: theoretical approaches and methods of research. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 7: Filosofiya. Sotsiologiya i sotsial'nye tekhnologii = Bulletin of the Volgograd State University. Series 7: Philosophy. Sociology and Social Technologies*, 2014, no. 6 (26), pp. 44–55. (In Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

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

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

СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ СТАРОСТИН – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), Москва, Россия, SASTAROSTIN@msal.ru, htpps://orcid.org/0000-0002-0108-7916

SERGEI A. STAROSTIN – Doctor of Sciences (Law), Professor, professor at the Department of Administrative Law and Procedure of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russia, SASTAROSTIN@msal.ru, htpps://orcid.org/0000-0002-0108-7916

Статья поступила 04.10.2023