

DOI 10.24411/2686-9764-2019-00016

УДК 343.83

**Классификация нормативных актов, регулирующих
правоохранительную деятельность подразделений специального
назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере
исполнения уголовных наказаний**

 **С. В. ПОНИКАРОВ** – адъюнкт факультета научно-педагогических кадров
Академии ФСИН России

Реферат

Статья посвящена классификационной характеристике нормативных актов, регламентирующих правоохранительную деятельность подразделений специального назначения (пенитенциарный спецназ, подразделения по конвоированию) уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Рассматривается организационно-правовое регулирование (содержание) правоохранительной деятельности подразделений специального назначения. Кроме

того, исследуется юридическая составляющая самого содержания правоохранительной деятельности подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Объектом статьи выступает научная классификация юридических актов, регулирующих правоохранительную деятельность пенитенциарных подразделений специального назначения, предметом – указанные выше правовые акты. В статье фиксируются научные критерии, позволяющие раскрыть систему юридических актов в исследуемой области.

При написании статьи были использованы методы индукции, анализа и синтеза, способствовавшие получению большинства сформулированных выводов при разработке понятийного аппарата, связанного с тематикой исследования, а также применены методы сравнительного анализа, организационного моделирования, которые также позволили разграничить представленную классификацию нормативных актов. Научная статья обуславливается состоянием ранее не исследованных моментов в сфере нормативного регулирования собственно правоохранительной деятельности сотрудников подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы.

Положения статьи могут быть использованы в учебном процессе в целях обучения и повышения квалификации сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Ключевые слова: классификация; нормативные акты; пенитенциарный спецназ; правоохранительная деятельность; юридические основы; регулирование; учреждения и органы УИС.

12.00.14 – Административное право; административный процесс

Classification of normative acts regulating the law enforcement activities of special units of institutions and agencies performing functions in the field of criminal penalties

S. V. PONIKAROV – Adjunct of the Faculty of Scientific and Pedagogical Personnel of the Academy of Law of the Federal Penal Service of Russia

Abstract

The article is devoted to the classification characteristics of normative acts regulating the law enforcement activities of special forces (prison special forces, escort units) of the penal system of the Russian Federation.

The organizational and legal regulation (content) of law enforcement activities of special forces is considered. In addition the legal component of the content of the law enforcement activity of the special forces of the penal system of the Russian Federation is co.

The object of this article is the scientific classification of legal acts that regulate the law enforcement of the penal special units. The subject matter is the legal acts regulating the activities under review of the units of the penal special forces. In the presented article scientific criteria are fixed that allow to reveal the system of legal acts in the studied area.

When writing the article we used the methods of induction, analysis and synthesis, which contributed to the majority of the conclusions drawn in the development of the conceptual apparatus related to the research topic as well as applied methods of comparative analysis and organizational modeling, which also made it possible to differentiate the presented classification of normative acts. The scientific article is determined by the state of previously unexplored issues in the field of normative regulation of the law enforcement activity of employees of special forces units of the penal system.

The provisions of the article can be used in the educational process for the purpose of training and advanced training of employees of institutions and agencies of the penal system.

Key words: classification; normative acts; prison special forces; law enforcement activities; legal basis; regulation; institutions and bodies of the penal correction system.

12.00.14 – Administrative law; administrative process

В научной литературе по правовой те- ных публикаций, касающихся содержания матике очень немного специализирован- правоохранительной деятельности иссле-

двумя (схожих) подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации [4]. Исключение составляют фундаментальные работы, которые закрепляют эволюционные законодательные основы государственной службы в правоохранительной сфере [6]. Кроме того, имеется ряд работ, в которых содержатся юридические основы правоохранительной деятельности подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы [8].

Успех любой управленческой деятельности должностных лиц пенитенциарных учреждений достигается надлежащей правовой регламентацией [10, с. 14]. Заметим, что на сегодняшний день конкретный юридический документ (например, федеральный закон), который бы закреплял статус тюремного спецназа, отсутствует.

Если брать эволюционное состояние регламентирующих в той или иной степени правоохранительную деятельность подразделений специального назначения (включая конвойные подразделения) уголовно-исполнительной системы нормативных актов, то к основным из них следует отнести в порядке юридической значимости:

- декрет ВЦИК от 30.11.1918 «О Народном Суде РСФСР (Положение)»;
- Постановление НКВД РСФСР и НКЮ РСФСР от 12.10.1918 «Об организации Советской рабоче-крестьянской милиции (Инструкция)»;
- Исправительно-трудовой кодекс РСФСР (1924 и 1933 гг.).

Перечисленные нормативные акты стали специфической юридической базой, в которой были зафиксированы виды правоохранительной деятельности (например, обеспечение безопасности осужденных и персонала, применение оружия, физической силы), в том числе и для подразделений специального назначения (например, конвойных служб или подразделений).

Несмотря на доскональную юридическую регламентацию должностных обязанностей надзирателя по корпусу, постового надзирателя, а также конвоира, в случае совершения осужденными побегов, групповых неповиновений и иных правонарушений их действия, как правило, носили самопроизвольный характер: сказывалось отсутствие необходимой правовой регламентации и тактико-специальной подготовки.

На тот момент отсутствовал и конкретный нормативный акт (например, союзный закон). Однако были нормативные акты, в

которых упоминались подразделения специального назначения, в том числе и в рассматриваемой сфере. Например, к таковым следует отнести Закон СССР от 26.03.1990 № 1388-1 «Об обязанностях и правах внутренних войск МВД СССР при охране общественного порядка», в соответствии с которым к подразделениям специального назначения, выполняющим функции в сфере исполнения уголовных наказаний, были отнесены служебно-войсковые (военизированные) подразделения внутренних войск, конвойные службы, что обуславливалось возложением на указанные структуры функций специального назначения.

Следует отметить, что правоохранительная деятельность подразделений специального назначения учреждений и органов, выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний, в правовом аспекте рассматривалась двумя неизменно соперничающими силами.

Так, например, одна подчинялась администрации исправительных учреждений, а вторая – внутренним войскам Министерства внутренних дел СССР. Как правило, такое управление в правоохранительной сфере не всегда приводило к позитивным итогам и создавало проблемы во внутриорганизационной правоохранительной деятельности.

В 1993 г. внутренние войска были выведены из системы охраны исправительных учреждений, которая перешла к администрации колонии. Полагаем, что это было правильное решение, так как управление должно находиться в одних руках.

Отметим, что в то время ситуация в учреждениях уголовно-исполнительной системы резко ухудшилась. Увеличилась враждебность осужденных, участились случаи открытого противостояния администрации, фиксировались случаи нападения на сотрудников пенитенциарной системы.

Принимаемые администрацией исправительных колоний меры не приносили желаемых результатов, оперативно-служебная обстановка в учреждениях продолжала оставаться криминогенной, что требовало принятия экстремальных упреждающих мер.

При этом в обществе активно обсуждались идеи гуманного отношения к осужденным. Последними это было истолковано по-своему: они отказывались выходить на работу, учиняли погромы и бунты, захватывали заложников [1, с. 70–79], прислушивались к «ворам», «смотрящим» и «авторитетам» [2, с. 41]. Многие сотрудники

уголовно-исполнительной системы были неудовлетворены существующей нормативной базой [3, с. 13].

Вследствие этого было принято решение о создании отрядов специального назначения (приказ МВД СССР от 13.11.1990 № 421), выполняющих функции в сфере исполнения уголовных наказаний. Таким образом, пенитенциарный спецназ получил свое юридическое закрепление.

Рассмотрим современную классификацию нормативных актов в исследуемой сфере деятельности.

Следует сказать, что организационно-правовое регулирование предполагает осознание субъектами права своих прав и обязанностей. Вместе с тем юридическое регулирование правоохранительной деятельности подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации не существует обособленно, оно действует на основе механизма системы правовых средств, с помощью которых обеспечивается реализация тех или иных общественных отношений. Одним из средств механизма правового регулирования являются юридические нормы, которые устанавливают правила поведения участников отношений в рассматриваемой сфере деятельности пенитенциарных подразделений специального назначения.

Юридические нормы содержатся в различных по своей правовой силе нормативных предписаниях, определяют круг лиц, на которых распространяются, раскрывают содержание организации и тактики правоохранительной деятельности подразделений спецназа, определяют их юридическую ответственность в случае несоблюдения определенных правил и определяют компетенцию в правоохранительной деятельности сотрудников спецназа.

Так, например, данные сотрудники имеют право применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в той мере, в какой позволяет им действующее законодательство для выполнения своих функциональных обязанностей. Следовательно, правоохранительная деятельность подразделений специального назначения во многом зависит от надлежащей правовой регламентации.

Таким образом, чем идеальнее норма, тем безупречнее будет обеспечиваться правопорядок и законность в сфере правоохранительной деятельности подразделений специального назначения учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Следует отметить, что выполнение тюремным спецназом, а также специальными подразделениями по конвоированию сложных оперативно-тактических задач требует от сотрудников высокого профессионализма, умения хорошо ориентироваться в законодательстве, регламентирующем правоохранительную деятельность подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы, а также принимать решения в соответствии с законом.

Многофункциональный характер деятельности спецназа, а также специфика решаемых им задач предполагают наличие должного правового обеспечения (регулирования) процессов управления в критических (напряженных) обстоятельствах.

Нормативные акты, регулирующие рассматриваемую правоохранительную деятельность, отличаются по своей юридической природе, сферам действия и содержанию. Кроме того, нормативные акты образуют определенную систему, а также разнообразные стандарты, связанные с исполнением наказаний [9, с. 18].

Исходя из такого научного критерия, как юридическое содержание и значимость, система нормативных актов, регулирующих правоохранительную деятельность подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы, представлена следующим образом:

1. Международные правовые акты, подписанные и ратифицированные Российской Федерацией:

- а) Минимальные стандартные правила обращения с заключенными;
- б) Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка;
- в) Международная конвенция по борьбе с захватом заложников;
- г) Проект основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

2. Правовые акты Содружества Независимых Государств (СНГ):

- а) Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (1991 г.);
- б) Соглашение о совместной деятельности по борьбе с преступностью (1992 г.).

3. Законы Российской Федерации:

- а) Федеральный закон Российской Федерации от 19.07.2018 № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняю-

щих уголовные наказания в виде лишения свободы»);

б) Федеральный закон Российской Федерации от 30.12.2012 № 283-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

в) Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Отметим, что к этой группе можно отнести и иные федеральные кодифицированные законы (например, КоАП РФ, УПК РФ).

Так, например, в соответствии с указанным выше законом сотрудники подразделений специального назначения применяют специальные средства. Их использование при осуществлении правоохранительных функций представляет собой составной элемент деятельности, которая охватывается понятием «режим» [5, с. 15].

4. Указы Президента России:

а) от 13.10.2004 № 1313 «Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации»;

б) от 13.10.2004 № 1314 «Положение о Федеральной службе исполнения наказаний Российской Федерации».

5. Постановления Правительства Российской Федерации:

а) от 17.07.1996 № 831 «О порядке выдачи оружия лицам, подлежащим государственной защите»;

б) от 15.10.1997 № 1314 «Об утверждении Правил оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия в государственных военизированных организациях».

В настоящее время действует много подзаконных ведомственных нормативных актов (приказов, в том числе и совместных, например, по линии силовых структур, ФСБ, МВД, ФСИН России), которые косвенно затрагивают статус спецназа уголовно-исполнительной системы, например, в вопросах взаимодействия с другими правоохранительными органами. Как правило, данные приказы имеют ограниченное распространение и предназначены для служебного пользования, поэтому не могут быть упомянуты в данной статье. И тем не менее имеется система взаимной информации [7, с. 23].

6. Подзаконные нормативные правовые акты органов исполнительной власти в сфере исполнения уголовных наказаний:

а) Приказ Минюста России от 11.10.2018 № 211 «Об утверждении Порядка обеспечения безопасности объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Министерства юстиции Российской Федерации»;

б) Приказ Минюста России от 30.10.2017 № 216 «Об утверждении Порядка подготовки и направления прокурору начальником учреждения уголовно-исполнительной системы (специального подразделения по конвоированию) материалов по фактам применения сотрудниками уголовно-исполнительной системы физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия»;

в) Приказ ФСИН России от 11.05.2006 № 223 «Об утверждении Инструкции о порядке постоянного ношения и хранения боевого огнестрельного оружия, боеприпасов и специальных средств сотрудниками уголовно-исполнительной системы».

Таким образом, исследовав правовое содержание правоохранительной деятельности подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, необходимо сделать следующие выводы:

1. Правовое содержание нормативных правовых актов, регулирующих правоохранительную деятельность подразделений специального назначения уголовно-исполнительной системы, представляет собой определенную организационную систему.

2. Правоохранительная деятельность подразделений специального назначения (спецназ ФСИН России и подразделения по конвоированию) уголовно-исполнительной системы Российской Федерации затрагивает установленные субъективные права и законные интересы граждан. Следовательно, такая деятельность должна быть в полной мере обеспечена юридическим регулированием на уровне федерального законодательства России.

3. Правоохранительная деятельность сотрудников специального назначения пенитенциарной системы постоянно связана с реализацией своих властных полномочий (например, с применением физической силы, в том числе и боевых приемов борьбы, спецсредств, а также оружия).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Барабанов, Н. П. Организация деятельности учреждений по предотвращению и пресечению массовых беспорядков, захватов заложников, побегов : монография / Н. П. Барабанов. – Рязань : Академия ФСИН России, 2003. – 361 с. – ISBN 5-7743-0077-3.

2. **Громов, В. Г.** Криминогенность мест лишения свободы и ее нейтрализация : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / В. Г. Громов. – Тамбов, 2009. – 50 с.
3. **Курбанов, Д. А.** Управление силами и средствами органов и учреждений внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в СИЗО : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Д. А. Курбанов. – Москва, 1997. – 23 с.
4. **Майдыков, А. А.** Актуальные вопросы организации взаимодействия территориальных органов МВД России с подразделениями (органами) войск национальной гвардии Российской Федерации в особых условиях / А. А. Майдыков // Труды Академии управления МВД России. – 2017. – № 1 (41). – С. 59–66.
5. **Мартынович, А. П.** Правовое регулирование применения специальных средств в целях укрепления режима содержания осужденных в исправительных колониях : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / А. П. Мартынович. – Москва, 1998. – 22 с.
6. **Нагорных, Р. В.** Административно-правовое регулирование государственной службы Российской Федерации в правоохранительной сфере : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Р. В. Нагорных. – Москва, 2016. – 40 с.
7. **Овчинников, В. В.** Организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в условиях внутренних вооруженных конфликтов : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. В. Овчинников. – Москва, 1997. – 23 с.
8. **Поникаров, В. А.** Административно-правовой статус сотрудников оперативных подразделений ФСИН России : учебное пособие / В. А. Поникаров, С. В. Поникаров, К. А. Чистяков, С. А. Юнусов. – Москва : Проспект ; Академия ФСИН России, 2019. – 80 с. – ISBN 978-5-392-29210-3.
9. **Трунцевский, Ю. В.** Международные стандарты исполнения и отбывания наказаний и российская уголовно-исполнительная система / Ю. В. Трунцевский // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2005. – № 4 – С. 18–21.
10. **Фефелов, В. В.** Правовое регулирование деятельности исправительных учреждений в особых условиях : автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. В. Фефелов. – Рязань, 2002. – 20 с.

REFERENCES

1. Barabanov N. P. *Organizaciya deyatel'nosti uchrezhdenij po predotvrashcheniyu i presecheniyu massovyh besporyadkov, zahvatov zalozhnikov, pobegov* [Organization of the activities of institutions for the prevention and suppression of riots, hostages, shoots]. Ryazan, 2003. 361 p. (In Russ.).
2. Gromov V. G. *Kriminogennost' mest lisheniya svobody i ee nejtralizaciya. Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk* [Criminogenicity of places of imprisonment and its neutralization. Author's abstract of the diss. Dsc. in Law]. Tambov, 2009. 50 p. (In Russ.).
3. Kurbanov D. A. *Upravlenie silami i sredstvami organov i uchrezhdenij vnutrennih del pri chrezvychajnyh situatsiyah prirodnoho i tekhnogennogo haraktera v SIZO. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Management of forces and means of bodies and institutions of internal affairs in emergency situations of natural and man-made nature in pre-trial detention. Author's abstract of the diss. PhD. in Law]. Moscow, 1997. 23 p. (In Russ.).
4. Majdykov A. A. Aktual'nye voprosy organizacii vzaimodejstviya territorial'nyh organov MVD Rossii s podrazdeleniyami (organami) vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii v osobyh usloviyah [Actual issues of the organization of interaction of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of Russia with units (bodies) of the troops of the national guard of the Russian Federation in special conditions]. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii – Proceedings of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2017, no. 1 (41), pp. 59–66. (In Russ.).
5. Martynovich A. P. *Pravovoe regulirovanie primeneniya special'nyh sredstv v celyah ukrepleniya rezhima sodержaniya osuzhdennyh v ispravitel'nyh koloniyah. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Legal regulation of the use of special means in order to strengthen the regime of detention of convicts in correctional colonies. Author's abstract of the diss. PhD. in Law]. Moscow, 1998. 22 p. (In Russ.).
6. Nagornyh R. V. *Administrativno-pravovoe regulirovanie gosudarstvennoj sluzhby Rossijskoj Federacii v pravoohranitel'noj sfere. Avtoref. diss. dokt. yurid. nauk* [Administrative and legal regulation of the public service of the Russian Federation in law enforcement. Author's abstract of the diss. Dsc. in Law]. Moscow, 2016. 40 p. (In Russ.).
7. Ovchinnikov V. V. *Organizacionno-pravovye osnovy deyatel'nosti organov vnutrennih del i vnutrennih vojsk MVD Rossii v usloviyah vnutrennih vooruzhennyh konfliktov. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [The organizational and legal foundations of the activities of the bodies of internal affairs and internal troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the conditions of internal armed conflicts. Author's abstract of the diss. PhD. in Law]. Moscow, 1997. 23 p. (In Russ.).
8. Ponikarov V. A., Ponikarov S. V., Chistyakov K. A., Yunusov S. A. *Administrativno-pravovoj status sotrudnikov operativnyh podrazdelenij FSIN Rossii* [Administrative and legal status of employees of operational units of the Federal Penal Service of Russia]. Moscow, 2019. 80 p. (In Russ.).
9. Truncevskij YU. V. *Mezhdunarodnye standarty ispolneniya i otbyvaniya nakazaniy i rossijskaya ugotovno-ispolnitel'naya sistema* [International standards for the execution and serving of sentences and the Russian penal system]. *Ugotovno-ispolnitel'naya sistema: pravo, ekonomika, upravlenie – Penal System: Law, Economics, Management*, 2005, no. 4, pp. 18–21. (In Russ.).
10. Fefelov V. V. *Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti ispravitel'nyh uchrezhdenij v osobyh usloviyah. Avtoref. diss. kand. yurid. nauk* [Legal regulation of the activities of correctional institutions in special conditions. Author's abstract of the diss. PhD. in Law]. Ryazan, 2002. 20 p. (In Russ.).