

УДК 343.8

DOI 10.46741/2686-9764-2019-13-3-347-355

**Проблемные вопросы правового регулирования
оснований введения режима особых условий в учреждениях
уголовно-исполнительной системы России и пути их решения**

■ **Д. В. ГОРБАНЬ** – старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела научного центра Академии ФСИН России, старший преподаватель кафедры криминологии и организации профилактики преступлений Инсти-

тута подготовки государственных и муниципальных служащих Академии ФСИН России, кандидат юридических наук

Реферат

В практической деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возникают ситуации, в которых их нормальная жизнедеятельность временно прерывается и они переходят в так называемый особый порядок функционирования. Таковыми являются: стихийные бедствия, массовые беспорядки осужденных, аварии, введение чрезвычайного или военного положения, групповые неповиновения осужденных, захват и освобождение заложников на территории исправительного учреждения, розыск и задержание бежавших из исправительного учреждения осужденных, пожары. В случае возникновения данных нештатных ситуаций резко осложняется оперативная обстановка и появляются основания для введения режима особых условий в исправительных учреждениях, а также СИЗО. Режим особых условий представляет собой комплекс организационных мер, вводимых, когда в районе расположения исправительного учреждения установлено чрезвычайное, военное и особое положение, а также при возникновении массовых беспорядков или групповых неповиновениях осужденных. Изучение проблемных вопросов введения данного режима является актуальным направлением исследований в современной пенитенциарной науке.

В представленной статье предпринята попытка комплексного рассмотрения практических вопросов введения в учреждениях уголовно-исполнительной системы режима особых условий. Автор считает возможным дополнить перечень закрепленных в законе оснований для введения режима особых условий еще несколькими и вносит предложения по совершенствованию действующего уголовно-исполнительного законодательства.

Ключевые слова: режим; чрезвычайное происшествие; исправительное учреждение; массовые беспорядки; пенитенциарное преступление.

12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право

Problematic issues of legal regulation of the grounds for introduction special conditions in the institutions of the penal system of Russia and ways to solve them

D. V. GORBAN – Senior Researcher of the Research Department of Scientific Center of Academy of the Federal Penal Service of Russia, Senior Lecturer of the Department of Criminology and Organization of Crime Prevention of the Institute for Training State and Municipal Employees of the Academy of the Federal Penal Service of Russia, PhD. in Law

Abstract

In practice of institutions and bodies of the penal system arise situations in which their normal activities are temporarily interrupted and they become the so-called special order of functioning. These are: natural disasters, riots of convicts, accidents, announcement of the state of emergency or imposing martial law, group disobedience of convicts, capture and release of hostages in the territory of a correctional institution, search and detention of convicts who escaped from a correctional institution, fires. In the event of these abnormal situations the operational environment is sharply complicated, and there are grounds for introducing special conditions in correctional institutions as well as pre-trial detention centers. The special conditions regime is a complex of organizational measures introduced when a state of emergency, martial law and special situations are established in the area of the correctional institution, as well as in the event of mass unrest or group disobedience of convicts. The study of the problematic issues of introducing this regime is an urgent area of research in modern penitentiary science. The article presents an attempt to comprehensively review the practical issues of introducing special conditions in penal institutions. The author considers it possible to supplement the list of grounds enshrined in the law for introducing a special conditions regime with a few more and makes suggestions for improving the current penal legislation.

Key words: regime; emergency; correctional institution; mass riots; penal crime.

12.00.08 – Criminal law and criminology; penal law

На сегодняшний день процесс исполнения уголовного наказания в виде лишения свободы не лишен ряда правовых и организационных проблем, среди которых важное место занимает возникновение на территории исправительных учреждений различных чрезвычайных обстоятельств, связанных как с внутренними, так и с внешними причинами (факторами).

В числе мер, направленных на регламентацию процесса жизнедеятельности исправительных учреждений и СИЗО в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, уголовно-исполнительное законодательство предусматривает ряд правовых норм. В частности, мы можем назвать ст. 85 УИК РФ, ст. 48 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (далее – ФЗ № 103). Обе они регламентируют основания и порядок введения режима особых условий в исправительных учреждениях. Однако, как нам представляется, существующих положений недостаточно для полной регламентации рассматриваемого правового института. Также можно указать на несовершенство этих правовых норм и необходимость их дальнейшей корректировки.

Согласно ч. 1 ст. 85 УИК РФ к основаниям введения режима особых условий относятся:

- стихийное бедствие;
- введение в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения;

– массовые беспорядки, а также групповые неповиновения осужденных в исправительном учреждении.

В ст. 48 ФЗ № 103 приводятся несколько иные основания для введения режима особых условий:

- стихийные бедствия;
- эпидемии;
- эпизоотии;
- обширные очаги возгорания;
- крупные аварии систем жизнеобеспечения;
- массовые беспорядки;
- захват заложников и другие террористические акты;
- неповиновения подозреваемых и обвиняемых;
- наличие реальной угрозы вооруженного нападения на места содержания под стражей.

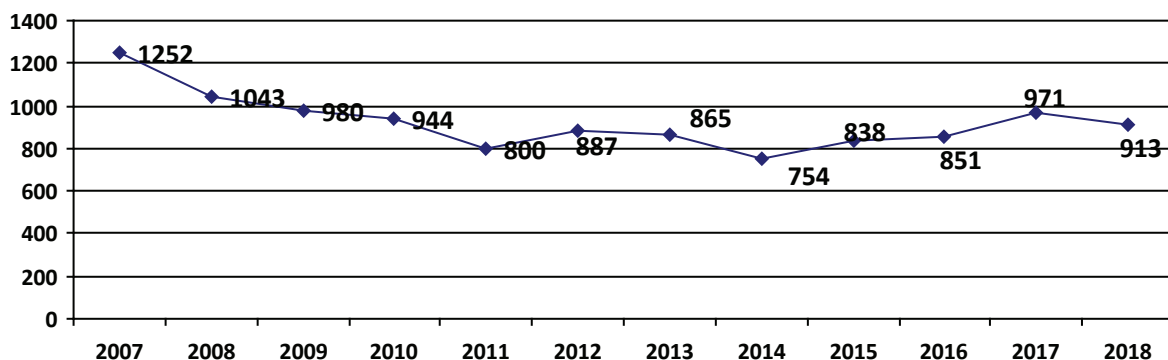
Рассмотрим более подробно и проанализируем каждое из указанных в уголовно-исполнительном законодательстве оснований.

Современная правоприменительная практика реализации режима особых условий в исправительных учреждениях ФСИН России показывает, что в большинстве случаев он вводится при массовых беспорядках и групповых неповиновениях осужденных.

Массовые беспорядки осужденных относятся к числу пенитенциарных преступлений. Общие показатели пенитенциарной преступности за период с 2007 по 2018 гг., установленные по материалам статистического раздела официального сайта ФСИН России, приведены в диаграмме 1.

Диаграмма 1

Количественные показатели пенитенциарной преступности за период с 2007 по 2018 гг.



Исходя из представленных статистических данных, мы можем отметить некоторое снижение регистрируемых преступлений в 2018 г. по сравнению с 2017 г., однако показатель в 913 преступлений является более высоким, нежели ежегодное количество ре-

гистрируемых преступлений в период с 2011 по 2016 гг.

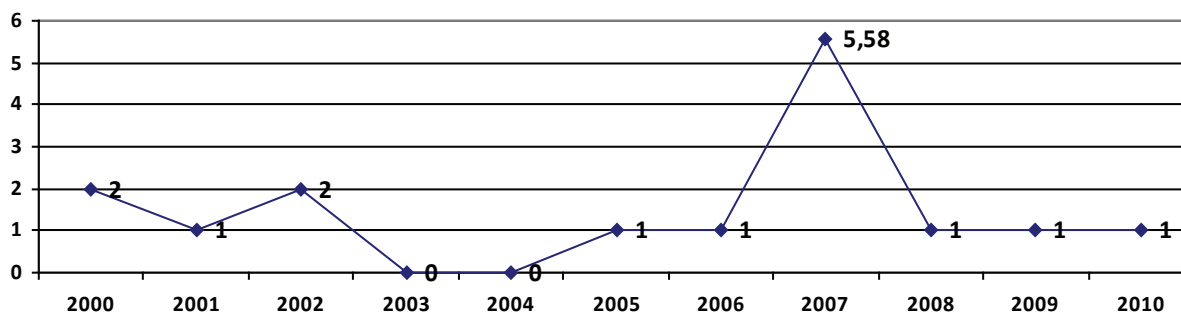
Анализ выполнения учреждениями и органами уголовно-исполнительной системы служебно-боевых задач по пресечению (ликвидации) чрезвычайных обстоятельств

на объектах уголовно-исполнительной системы свидетельствует о ежегодном росте их числа в среднем на 20 %.

Динамика массовых беспорядков в исправительных учреждениях за период с 2000 по 2010 гг. отражена в диаграмме 2.

Диаграмма 2

Статистические показатели совершения массовых беспорядков и групповых неповиновений в учреждениях УИС за период с 2000 по 2010 гг. (коэффициент в расчете на 1000 осужденных)

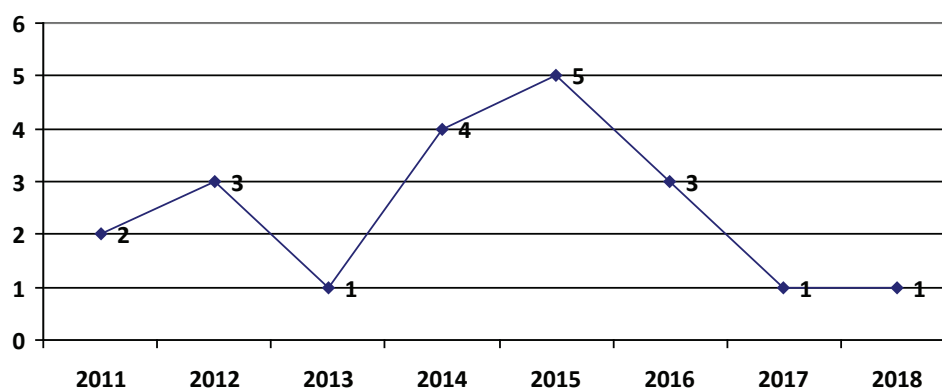


Обращает на себя внимание тот факт, что наиболее высокий уровень (коэффициент) массовых беспорядков, зарегистрированных в исправительных учреждениях в расчете на 1000 осужденных, был зафиксирован в 2007 г. и составил 5,58. В период с 2000 по 2010 гг. за организацию массовых беспорядков и участие в них на территории Российской Федерации было привлечено к ответственности 93 осужденных [5, с. 124].

На современном этапе функционирования уголовно-исполнительной системы массовые беспорядки в исправительных учреждениях продолжают оставаться достаточно распространенным явлением. Динамика количества совершения массовых беспорядков и групповых неповиновений в учреждениях уголовно-исполнительной системы за период с 2011 по 2018 гг. представлена в диаграмме 3.

Диаграмма 3

Количественные показатели совершения массовых беспорядков и групповых неповиновений в учреждениях УИС за период с 2011 по 2018 гг.



Из представленных статистических данных мы видим, что пик массовых беспорядков осужденных пришелся на 2014–2015 гг., а затем этот показатель снижался вплоть до одного случая в год.

Необходимо отметить, что небольшое число случаев массовых беспорядков в исправительных учреждениях обусловлено особенностями регистрации преступлений данного вида. В УК РФ данное деяние предусмотрено ст. 212, однако довольно большая

часть различного рода групповых неповиновений и массовых беспорядков осужденных расценивается и, соответственно, регистрируется по ст. 321 и 213 УК РФ. Так, только за 2018 г. было зарегистрировано 239 преступлений, предусмотренных ст. 321 УК РФ «Дезорганизация нормальной деятельности исправительных учреждений».

Анализируя причины сложившейся ситуации, мы можем указать на отличия в объектах уголовно-правовой охраны, предус-

мотренных ст. 212 и 321 УК РФ. Мы считаем, что массовые беспорядки осужденных подлежат квалификации по ч. 3 ст. 321 УК РФ, но при некотором изменении и расширении ее диспозиции.

Следующим основанием введения режима особых условий в исправительных учреждениях являются стихийные бедствия на территории самого учреждения либо в районе его дислокации.

Стихийные бедствия, согласно действующему законодательству, относятся к чрезвычайным ситуациям. Этим же понятием охватываются и основания для введения режима особых условий, перечисленные в ст. 48 ФЗ № 103: эпидемии, эпизоотии, обширные очаги возгорания, крупные аварии систем жизнеобеспечения.

В соответствии с Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Так, согласно статистическим данным с официального сайта МЧС России, по итогам 2018 г. при пожарах, авариях, катастрофах и чрезвычайных ситуациях спасены более 248 тыс. чел. В 2018 г. произошли 264 чрезвычайные ситуации, свыше 131 тыс. техногенных пожаров, более 3,7 тыс. происшествий на водных объектах, ликвидированы последствия почти 113 тыс. дорожно-транспортных происшествий. Пиротехники МЧС России обнаружили и уничтожили 106 тыс. взрывоопасных предметов, в том числе 662 авиабомбы.

Часть вышеперечисленных чрезвычайных ситуаций затронула объекты и учреждения УИС, где за прошедший 2018 г. было зарегистрировано 58 пожаров (в 2017 г. – 37). Материальные потери от них превысили 9,9 млн руб. (в 2017 г. – 4,9 млн руб.). Пожары имели место в 37 территориальных органах и образовательных организациях ФСИН России.

Современное состояние человеческой цивилизации вызывает необходимость разработки и совершенствования форм и методов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, среди которых

особое место принадлежит правовому и организационному регулированию, включающему:

- создание и развитие нормативной базы, регулирующей общественные отношения в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций;
- формирование, развитие и модернизацию единой государственной структуры, обеспечивающей эффективное реагирование личности, общества и государства на любые угрозы их безопасности.

В целях профилактики чрезвычайных ситуаций, в том числе и на объектах УИС, было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 300 «О государственной программе Российской Федерации “Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах”».

Для более точной и эффективной законодательной регламентации рассматриваемого основания введения режима особых условий в исправительном учреждении и СИЗО считаем необходимым заменить в ст. 85 УИК РФ слова «стихийных бедствиях» на слова «чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера».

Еще одним основанием для введения режима особых условий является установление в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения.

Действующее законодательство Российской Федерации различает три чрезвычайных административно-правовых института:

- чрезвычайное положение (ст. 56 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»);
- военное положение (ст. 87 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении», Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»);
- состояние войны (Федеральный закон от 31.05.1996 № 61-ФЗ «Об обороне»).

Отдельные положения чрезвычайного законодательства содержатся также в федеральных законах от 26.02.1997 № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации», от 01.04.1993 № 4730-1 «О государственной границе» и других нормативных правовых актах.

В случае возникновения в районе дислокации исправительного учреждения или СИЗО ситуации, способствующей введению чрезвычайного либо военного поло-

жения, возникает необходимость реализации режима особых условий. Заметим, что статистические данные свидетельствуют о крайне редком использовании данного основания для введения режима особых условий в исправительных учреждениях и СИЗО.

Помимо указанных в ст. 85 УИК РФ оснований для введения режима особых условий в исправительных учреждениях и следственных изоляторах в практической деятельности последних имеют место и иные чрезвычайные происшествия, которые, по нашему мнению, могут выступать в качестве самостоятельных оснований такого рода и должны быть закреплены в уголовно-исполнительном законодательстве. К их числу следует отнести групповые побеги, побеги особо опасных либо вооруженных преступников, а также захват и удержание в качестве заложников различных лиц в ис-

правительных учреждениях, а также на других объектах ФСИН России [3, с. 107].

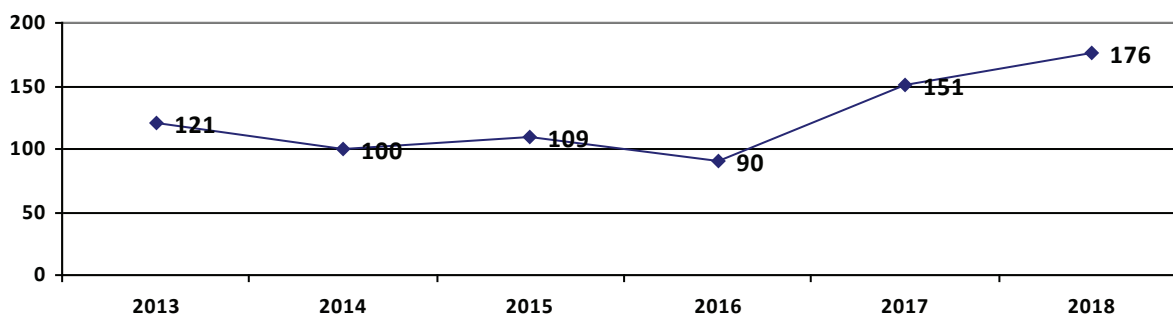
В случае дополнения указанными видами перечня чрезвычайных обстоятельств, приведенного в ст. 85 УИК РФ, они могут стать законодательными основаниями для введения режима особых условий в исправительных учреждениях.

Рассмотрим первое из указанных чрезвычайных обстоятельств – групповые побеги из мест лишения свободы.

В последние годы наблюдается общая тенденция к снижению числа данных преступлений в местах лишения свободы. Общее количество побегов, совершенных спецконтингентом исправительных учреждений, уменьшалось с 2013 г. до последнего времени, когда общее число сообщений о побегах из-под надзора возросло до 151 и 176 в 2017 и 2018 гг. соответственно (диаграмма 4).

Диаграмма 4

Количество сообщений о побегах осужденных из-под надзора за период с 2013 по 2018 гг.

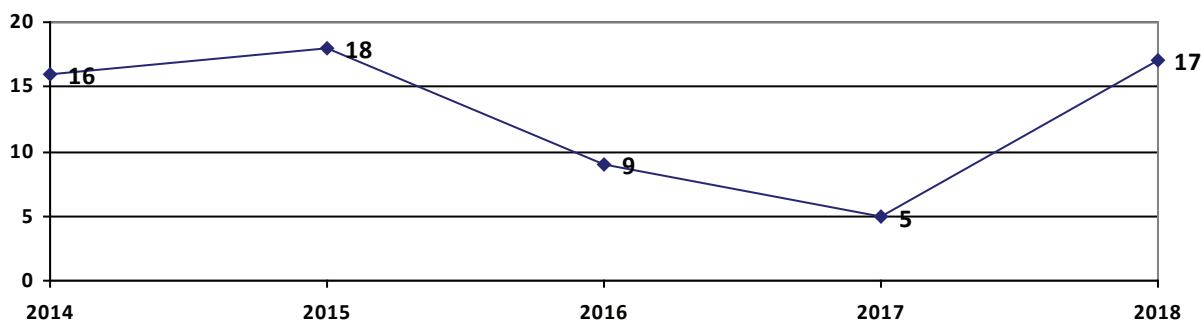


По нашему мнению, очевидная негативная динамика требует принятия своевременных и действенных профилактических мер. Вместе с тем нельзя не отметить, что в 2018 г. был допущен всего один побег из-под охраны, что является историческим минимумом. В массе побегов из-под надзора в

2018 г. существенную долю составили групповые побеги. Было допущено 17 случаев групповых оставлений осужденными учреждений УИС (в 2017 г. – 7), из которых по 12 возбуждены уголовные дела по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 313 УК РФ (в 2017 г. – 5).

Диаграмма 5

Динамика групповых побегов из мест лишения свободы за период с 2014 по 2018 гг.



Из представленных в диаграмме 5 данных мы можем сделать вывод о наличии негативной динамики групповых побегов осужденных из мест лишения свободы: рассматриваемый показатель в 2018 г. практически достиг уровня 2015 г. и превысил уровень 2014 г. Соответственно, групповые побеги представляют на сегодняшний день достаточно серьезную проблему в деятельности ФСИН России.

То, что групповые побеги из мест лишения свободы обладают повышенной общественной опасностью, не вызывает сомнений по следующим причинам:

- они осуществляются несколькими осужденными, как показывает практика, за совершение тяжких либо особо тяжких преступлений или злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания;

- при совершении побега у осужденных присутствует совместный либо самостоятельный умысел на совершение новых преступлений;

- групповой побег с использованием транспортных и иных средств, а также завладением каким-либо видом оружия также может повлечь за собой совершение новых преступлений;

- в районе группового побега осужденных дестабилизируется обстановка, снижается уровень безопасности граждан, проживающих на данной территории, до момента поминки бежавших;

- в исправительном учреждении нарушается установленный правопорядок и осложняется оперативная обстановка [4, с. 5].

Таким образом, рост числа случаев групповых побегов в 2018 г. по сравнению с 2017 г. практически в три раза является поводом для внесения в ст. 85 УИК РФ соответствующих изменений и признания групповых побегов основанием для введения режима особых условий в исправительных учреждениях или СИЗО.

Далее рассмотрим еще одно преступление, совершаемое в исправительных учреждениях, которое, по нашему мнению, может стать самостоятельным основанием для введения режима особых условий. Речь пойдет о захвате заложников. Такое основание закреплено в ст. 48 ФЗ № 103 в формулировке «захват заложников и другие террористические акты» и не предусмотрено в ст. 85 УИК РФ, что дает определенную почву для размышлений.

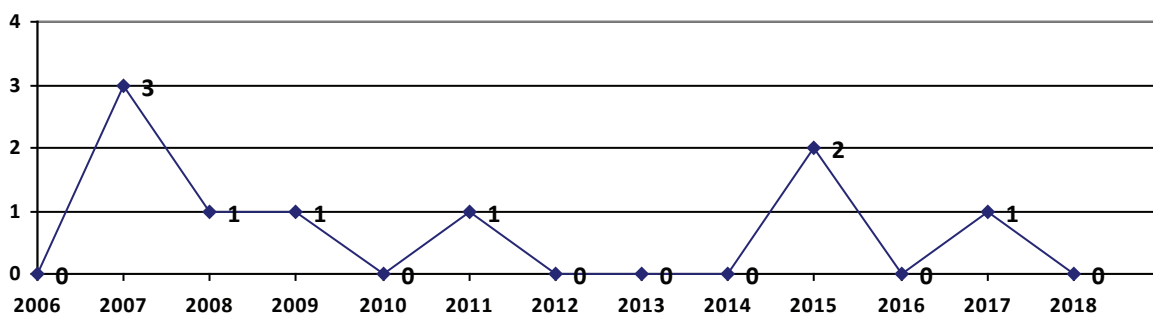
Захваты заложников в местах лишения свободы создают реальную угрозу жизни и безопасности граждан, законности и правопорядку, нарушают нормальное функционирование пенитенциарных учреждений.

Необходимо отметить, что в 2018 г. преступлений, предусмотренных ст. 206 УК РФ, допущено не было.

Динамика захватов заложников в исправительных учреждениях за период с 2006 по 2018 гг. представлена в диаграмме 6.

Диаграмма 6

Динамика захватов заложников в исправительных учреждениях за период с 2006 по 2018 гг.



Исходя из представленных статистических данных, мы можем заключить, что максимальный количественный показатель захватов заложников в исправительных учреждениях был зафиксирован в 2015 г. Среднегодовой количественный показатель захватов заложников за последние 10 лет составляет 0,5 случаев в год. Однако здесь целесообразно будет обратить внимание на высокую латентность данного вида престу-

плений: количественный показатель попыток захватов заложников в исправительных учреждениях намного выше, нежели уровень регистрации этих преступлений. Кроме того, зачастую, совершая нападения на сотрудников исправительных учреждений, осужденные пытаются удержать их в качестве заложников, но в последующем отказываются от продолжения совершения преступления по тем или иным причинам.

Анализ захватов заложников как противоправных деяний, дестабилизирующих оперативную обстановку в исправительных учреждениях, позволяет обосновать необходимость совершенствования правового регулирования деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению данных противоправных деяний, в том числе и в местах лишения свободы. Представляется необходимым внести в ч. 1 ст. 85 УИК РФ «Режим особых условий в исправительных учреждениях» изменения, добавив после слов «при массовых беспорядках» слова «захвате заложников».

Можно констатировать, что в настоящее время сложилась система организационно-правовых основ деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы при чрезвычайных ситуациях. Она представляет собой совокупность законодательных и подзаконных актов, определяющих компетенцию, задачи и функции, обязанности и права субъектов, осуществляющих деятельность в сфере защиты персонала исправительных учреждений и осужденных от чрезвычайных ситуаций. Кроме того, УК РФ предусматривает систему уголовных наказаний за действия (или бездействие) администрации, осужденных и иных лиц, способствующие возникновению чрезвычайных ситуаций в исправительных учреждениях.

Надо признать, что существующая нормативная база, регламентирующая действия исправительных учреждений при чрезвычайных ситуациях, в отличие от действий в условиях чрезвычайных обстоятельств криминального характера требует обновления и конкретизации посредством создания единого нормативного акта федерального уровня, определяющего действия в особых условиях.

Ученые предлагают разные варианты усовершенствованной диспозиции ст. 85 УИК РФ.

1. В случае возникновения в исправительном учреждении массовых беспорядков, групповых неповиновений осужденных,

которые могут привести к человеческим жертвам, нанести ущерб здоровью людей, имуществу или окружающей среде, повлечь значительные материальные потери и нарушение жизнедеятельности исправительного учреждения, начальник исправительного учреждения вправе ввести режим особых условий [1, с. 150].

2. В случаях чрезвычайных ситуаций природного характера, введения в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения, при массовых беспорядках, групповых неповиновениях осужденных, захвате заложников, при наличии реальной угрозы вооруженного нападения на места лишения свободы, побеге осужденного из мест лишения свободы, эпидемии, крупной аварии системы жизнеобеспечения, а также при обширном очаге возгорания в исправительном учреждении может быть введен режим особых условий [2, с. 164].

По нашему мнению, вторая формулировка, предложенная В. А. Антоновым, более точна, но также нуждается в дополнении такого рода: «В случаях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, введения в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения, режима контртеррористической операции, при массовых беспорядках, а также при групповых неповиновениях осужденных, групповых побегах, захвате заложников в исправительном учреждении может быть введен режим особых условий».

Таким образом, современные регулирование и практика реализации режима особых условий в исправительных учреждениях России показывают, что он вводится более чем в половине случаев при массовых беспорядках и групповых неповиновениях осужденных. Помимо данных оснований введения очевидна необходимость законодательного закрепления в соответствующем перечне групповых побегов, а также захватов заложников.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Абышев, В. А.** Правоохранительная деятельность учреждений уголовно-исполнительной системы в условиях чрезвычайных ситуаций криминального характера : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. А. Абышев. – Москва, 2010. – 176 с.
2. **Антонов, В. А.** Правовое регулирование деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы по обеспечению безопасности и правопорядка на режимных объектах в условиях чрезвычайных ситуаций : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / В. А. Антонов. – Санкт-Петербург, 2009. – 202 с.
3. **Антонов, И. А.** Деятельность ФСИН России в условиях чрезвычайных обстоятельств: понятие, задачи, подготовка кадров / И. А. Антонов, В. А. Антонов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2007. – № 4. – С. 107–112.
4. **Фефелов, В. В.** Режим особых условий как элемент обеспечения безопасности в исправительном учреждении / В. В. Фефелов. – Уфа, 2005. – 139 с. – ISBN 5-87865-358-3.

5. Хохрин, С. А. Массовые беспорядки, совершаемые осужденными в исправительных учреждениях: уголовно-правовой и криминологический аспекты : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / С. А. Хохрин. – Рязань, 2011. – 204 с.

REFERENCES

1. Abyshev V. A. *Pravoohranitel'naya deyatel'nost' uchrezhdenij ugovolno-ispolnitel'noj sistemy v usloviyah chrezvychajnyh situacij kriminal'nogo haraktera*. Diss. kand. yurid. nauk [Law enforcement activities of institutions of the penal system in emergency situations of a criminal nature. Diss. PhD. in Law]. Moscow, 2010. 176 p. (In Russ.).
2. Antonov V. A. *Pravovoe regulirovanie deyatel'nosti uchrezhdenij ugovolno-ispolnitel'noj sistemy po obespecheniyu bezopasnosti i pravoporyadka na rezhimnyh ob»ektah v usloviyah chrezvychajnyh situacij*. Diss. kand. yurid. nauk [Legal regulation of the activities of institutions of the penal system to ensure security and the rule of law at correctional facilities in emergency situations. Diss. PhD. in Law]. St. Petersburg, 2009. 202 p. (In Russ.).
3. Antonov I. A., Antonov V. A. *Deyatel'nost' FSIN Rossii v usloviyah chrezvychajnyh obstoyatel'stv: ponyatie, zadachi, podgotovka kadrov* [Activities of the Federal Penal Service of Russia in emergency situations: concept, objectives, training]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii – Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2007, no. 4, pp. 107–112. (In Russ.).
4. Fefelov V. V. *Rezhim osobyh uslovij kak element obespecheniya bezopasnosti v ispravitel'nom uchrezhdenii* [Special conditions regime as a security element in a correctional facility]. Ufa, 2005. 139 p. (In Russ.).
5. Hohrin S. A. *Massovye besporyadki, sovershaemye osuzhdennymi v ispravitel'nyh uchrezhdeniyah: ugovolno-pravovoj i kriminologicheskij aspekty*. Diss. kand. yurid. nauk [Mass riots committed by convicts in correctional institutions: criminal law and criminological aspects. Diss. PhD. in Law]. Ryazan, 2010. 176 p. (In Russ.).