

На правах рукописи

Абышев Владимир Анатольевич

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ КРИМИНАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА**

Специальность:

12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор,
организация правоохранительной деятельности

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва – 2010

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Глушков Александр Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Старостин Сергей Алексеевич;
кандидат юридических наук, доцент
Дибель Василий Юрьевич

Ведущая организация – АНО ВПО Академия «Международный университет в Москве»

Защита диссертации состоится 23 декабря 2010 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Осуществляемые в нашей стране социальные и экономические преобразования на протяжении последних нескольких лет повлекли за собой не только позитивные, но и негативные последствия. В их число входят стабильно высокий удельный вес тяжких и особо тяжких преступлений в числе зарегистрированных, качественное изменение структуры преступности, интеграция общеуголовной и экономической преступности, консолидация криминальных группировок, специализация по совершению отдельных видов преступлений и др.

На общем фоне организации борьбы с уголовными правонарушениями особую актуальность приобрела проблема охраны и обороны исправительных учреждений, следственных изоляторов и тюрем. Несмотря на все положительные стороны реформ, необходимо признать, что сегодня Российское государство не может в полной мере справиться с выполнением своей главной конституционной обязанностью - защитой прав и свобод человека и гражданина.

Охрану и оборону пенитенциарных учреждений необходимо обеспечивать как от спецконтингента, содержащегося в таких учреждениях, так и от внешнего нападения. Причины и поводы к возникновению таких ситуаций могут быть спровоцированы серьезными недостатками в деятельности самих спецучреждений, либо обострением социальной, криминогенной обстановки в местах их дислокации. Повышенную опасность представляют тщательно подготовленные специальные акции антиобщественного элемента, направленные на дезорганизацию деятельности исправительных учреждений, следственных изоляторов и тюрем, а также освобождение спецконтингента.

В этих целях могут использоваться любые групповые и массовые недовольства граждан, демонстрации, митинги, пикеты и др. В целом, для предотвращения негативных последствий, умелого руководства и управления силами и средствами исправительных учреждений, внутренних войск, органов внутренних дел при отражении нападения на специальные учреждения каждому руководителю органа внутренних дел и пенитенциарного учреждения необходимо

владеть правовыми, организационными и тактическими основами деятельности личного состава в условиях обострения обстановки в районе их дислокации.

Как уже отмечалось выше, изменения, происходящие во всех сферах жизни общества, не могли не повлиять на пенитенциарную систему и практику исполнения наказаний в целом. В последнее время произошло «вымывание» положительно характеризующихся осуждённых в результате условно-досрочного их освобождения и по амнистии. За этот же период в учреждениях ФСИН ухудшились криминогенные характеристики контингента, возрос процент осуждённых и лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за тяжкие и особо тяжкие преступления (умышленные убийства, грабежи, разбои, контрабанда, терроризм, захват заложников, бандитизм и др.). Многие из них являются злостными нарушителями режима и активными распространителями «воровских» традиций.

Все вышеперечисленные обстоятельства функционирования учреждений и органов, исполняющих наказание, требуют особого внимания для создания определенных правовых и организационных форм и методов деятельности в условиях возможного резкого осложнения обстановки.

Эти и другие проблемы в деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, в значительной мере обусловлены недостаточной правовой регламентацией режима особых условий, несогласованностью правовых норм, регулирующих эти вопросы в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, не разработанностью теоретических основ управления, нацеленных в первую очередь на решение возникающих задач. Учитывая специфику функционирования учреждений ФСИН, происходящих внутри них процессов, необходима разработка специальной методологии прогнозирования чрезвычайных ситуаций (далее - ЧС) криминального характера в учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания, которая бы включала в себя моделирование данных обстоятельств и ситуаций, причинно-следственные связи и отношения, способствующие их развитию и возникновению.

Данные обстоятельства обусловили актуальность и практическую значимость настоящего диссертационного исследования, определили необходимость изучения нормативно-правового содержания охраны и обороны учреждений уголовно-исполнительной системы при возникновении ЧС криминального характера с целью повышения эффективности функционирования данных учреждений. Всё это и определило выбор темы диссертации.

Степень научной разработанности темы. Исследование проблем правового регулирования института чрезвычайного положения, а также деятельности правоохранительных органов в условиях введения чрезвычайного положения и в режиме особых условий уже привлекали внимание российских учёных. В их числе В.Н. Белоновский, В.Н. Григорьев, М.А. Громов, В.М.Исаков, М.П. Киреев, Д.А. Курбанов, Ю.А. Лапицкий, А.М. Ларин, В.В. Лозбинец, В.Ф. Лозовицкий, А.Ф. Майдыков, В.А. Максимов, А.С. Михлин, В.В. Невский, Ф.С. Разарёнов, В.И. Селивёрстов, С.А. Старостин, В.В. Фёдоров и др.

Проблемам организации охраны и обороны пенитенциарных учреждений при возникновении ЧС криминального характера, обеспечения при этом защиты прав и свобод лиц, отбывающих наказание, и сотрудников этих учреждений посвятили свои труды такие представители отечественной юридической науки, как А.И. Зубков, В.А. Машнин, Н.П. Барабанов, В.И. Спицын, В.Е.Южанин, С.С. Алексеев, В.В. Лазарев, В.Д. Зорькин и др.

Научные публикации названных учёных, вне всякого сомнения, существенно повлияли на развитие рассматриваемого направления правоохранительной деятельности, однако было бы преждевременно считать исчерпанной теоретическую разработку указанных проблем.

Так, в частности, комплексного исследования режима особых условий как особого правового режима, вводимого в учреждениях ФСИН, и как правового института, имеющего важное значение для теории и практики деятельности учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания, не проводилось. Не разработаны понятийная характеристика режима особых условий в единстве его социально-экономических и уголовно-правовых свойств, правовые и орга-

низационные основы деятельности учреждений ФСИН при ЧС криминального характера; не выработаны методологические приемы деятельности учреждений и органов ФСИН в режиме особых условий при ЧС криминального характера.

Отсутствие научных исследований по указанным вопросам отрицательно сказывается как на развитии организационно-правовых средств, при помощи которых в настоящее время строится охрана и оборона мест лишения свободы, так и на правовой регламентации названной деятельности.

Объект и предмет исследования. Объектом диссертационного исследования являются правовые отношения, возникающие в процессе организации правоохранительной деятельности учреждений ФСИН в условиях ЧС криминального характера.

Предметом исследования являются закономерности организации правоохранительной деятельности учреждений ФСИН в условиях ЧС криминального характера, нормы уголовно-исполнительного законодательства и практика его применения.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в разработке теоретических положений об особенностях организации правоохранительной деятельности учреждений ФСИН в условиях ЧС криминального характера, формулировании на этой основе предложений и рекомендаций по повышению эффективности этой деятельности и совершенствованию законодательства и практики его применения.

Выбранная цель определила постановку и разрешение следующих задач:

- исследовать сущность и содержание режима особых условий в учреждениях и органах ФСИН Министерства юстиции Российской Федерации при ЧС криминального характера;

- изучить вопросы правового регулирования деятельности учреждений и органов ФСИН при ЧС криминального характера;

- провести анализ оснований и порядка введения в учреждениях и органах ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера;

- рассмотреть правовые последствия введения в учреждениях и органах ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера;
- исследовать вопросы организации деятельности учреждений и органов ФСИН при ЧС криминального характера;
- изучить особенности деятельности учреждений и органов ФСИН по обеспечению режима особых условий при введении и ликвидации последствий ЧС криминального характера;
- проанализировать вопросы совершенствования деятельности учреждений и органов ФСИН при ЧС криминального характера;
- разработать предложения по совершенствованию норм уголовно-исполнительного законодательства, регламентирующих правоотношения, возникающие в связи с введением в учреждениях ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера, а также рекомендации по совершенствованию деятельности указанных учреждений и органов.

Методологическая и правовая базы исследования. Методологическую основу исследования составил диалектический метод научного познания как общенаучный метод познания. При подготовке диссертации использовались частные научные методы исследования правовых и социальных явлений: историко-правовой, логический, системно-структурный, сравнительно-правовой, статистический и др.

Нормативно-правовой базой исследования являются Конституция РФ, административное, уголовное, уголовно-исполнительное, гражданское, уголовно-процессуальное и иное федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ, разъяснения и постановления Конституционного Суда РФ, пленумов Верховного Суда РФ, Указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Генерального прокурора РФ, Министра юстиции РФ, а также международные правовые акты.

Эмпирическая база исследования. В ходе исследования за период 2006-2010 годов было проведено анкетирование 110 сотрудников учреждений и органов, исполняющих наказание, 50 работников прокуратуры и 40 сотрудников

органов внутренних дел г.Москвы, Московской и Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа, а также изучение 130 уголовных дел и 40 дел об административных правонарушениях. Подвергалась исследованию опубликованная практика Верховного Суда РФ. При изучении и анализе правоприменительной практики использован личный опыт работы диссертанта в системе органов, исполняющих наказания.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автор одним из первых после переподчинения уголовно-исполнительной системы Минюсту России на монографическом уровне осуществил комплексное изучение механизма деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы в условиях ЧС криминального характера. Новизна состоит также в системном подходе к исследованию правовой природы и содержания деятельности учреждений ФСИН при возникновении ЧС криминального характера в районе их дислокации; организации государственной охраны и обороны учреждений ФСИН в указанных условиях; правовые основы деятельности субъектов РФ а также организационно-правовые проблемы в сфере охраны и обороны учреждений ФСИН при ЧС криминального характера.

В диссертации представлена разработанная автором понятийная характеристика режима особых условий в единстве его социально-экономических и правовых свойств, а также анализ механизма правового регулирования этого режима.

На основе изучения уголовного, уголовно-исполнительного, конституционного, административного и иного законодательства РФ и практики его применения сформулированы предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства, регламентирующего деятельность учреждений ФСИН в условиях ЧС криминального характера; по совершенствованию деятельности органов внутренних дел субъектов РФ, связанной с охраной и обороной учреждений ФСИН при ЧС криминального характера.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Авторское определение понятия чрезвычайных ситуаций криминального характера, под которым следует понимать специальный правовой режим деятельности учреждений ФСИН, которому присущи следующие особенности: увеличение общих правовых запретов в сфере общественных отношений, возникающих в связи с исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы и мер пресечения в виде заключения под стражу; увеличение властных полномочий начальников учреждений, исполняющих уголовные наказания; осуществление мероприятий по защите и охране жизни и здоровья осуждённых и заключённых, сотрудников и персонала, объектов ФСИН, сохранности материальных ценностей; проведение специальных мероприятий, в т.ч. специальных операций; приостановление работы предприятий и производственных объектов ФСИН; продление срока содержания лиц, задержанных в соответствии с УПК РФ по подозрению в совершении преступлений.

2. Классификационная характеристика факторов, негативно влияющих на деятельность учреждений ФСИН при ЧС криминального характера, и пути их разрешения.

3. Обоснованное предложение по применению новой классификации оснований для введения в учреждениях ФСИН режима особых условий: чрезвычайное положение, чрезвычайная ситуация и чрезвычайные обстоятельства криминального характера.

4. Выводы по основным направлениям использования зарубежного опыта в отечественной практике правоохранительной деятельности учреждений ФСИН в условиях ЧС криминального характера.

5. Предложения по совершенствованию диспозиции ст.85 УИК РФ, ст.48 ФЗ РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», ст.14 ФЗ РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», норм Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации и ФСИН Минюста

России, а также Положения об управлении организации деятельности при ЧС криминального характера ФСИН Минюста России.

6. Обоснование теоретических и прикладных основ деятельности учреждений ФСИН при ЧС криминального характера.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Теоретическая и практическая значимость работы заключается в том, что сформулированные в диссертации выводы имеют общетеоретическое значение для развития науки уголовно-исполнительного права. Содержащиеся в исследовании выводы о деятельности органов государственной власти, органов внутренних дел и органов ФСИН по охране и обороне учреждений уголовно-исполнительной системы при возникновении ЧС криминального характера в районе их дислокации могут быть использованы для совершенствования существующих и разработке дополнительных законодательных актов, регламентирующих деятельность учреждений ФСИН при возникновении ЧС криминального характера, а также в практической деятельности указанных учреждений.

Сформулированные в диссертационном исследовании положения могут быть использованы в учебном процессе при преподавании дисциплин уголовно-исполнительного права, уголовного права, конституционного права России, криминологии, административного права.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин юридического факультета МосГУ. В процессе проведения исследования автором был сделан ряд научных сообщений. Результаты исследования нашли применение в практической деятельности прокуратуры по надзору за соблюдением законности в местах лишения свободы, а также учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания. Опубликованные по результатам диссертационного исследования научные работы внедрены в учебный процесс ряда учебных заведений МВД и Минюста Российской Федерации, а также в практическую деятельность органов прокуратуры, учреждений, исполняющих уголов-

ные наказания. Предложения и теоретические выводы, полученные в результате диссертационного исследования, нашли отражение в трёх публикациях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, семи параграфов, заключения, списка использованной литературы, приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается выбор темы диссертации, её значение и актуальность; определяются объект, предмет, цель и задачи диссертационного исследования; характеризуются методологические и теоретические основы работы, её эмпирическая база, раскрывается научная новизна исследования, а также его теоретическое и практическое значение, излагаются основные положения, выносимые на защиту, сведения об апробации полученных результатов и внедрения их в практику.

Первая глава «Нормативно-правовое обеспечение деятельности учреждений ФСИН Минюста России при чрезвычайных ситуациях криминального характера» посвящена изучению специфических особенностей правового обеспечения деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы при ЧС криминального характера.

В первом параграфе представлена сущность и содержание режима особых условий в учреждениях ФСИН при ЧС криминального характера. Через призму предмета соответствующего исследования анализу были подвергнуты количественные и качественные признаки режима особых условий при чрезвычайных ситуациях криминального характера, а также его структура и детерминанты.

На основании проведенного исследования автор обосновал наличие в общей структуре режима особых условий нового самостоятельного вида режима – режима особых условий при ЧС криминального характера.

С одной стороны, режим особых условий при ЧС криминального характера можно рассматривать как специальный правовой режим, являющийся формой выражения этих условий, а с другой стороны - как явление, составляющее их содержание. В этой связи понятие режима особых условий не долж-

но ограничиваться только характеристикой обстановки, возникающей по причине социальных, биогенных, природных или техногенных явлений. Ему должны быть присущи такие отличительные признаки, как:

- особый правовой режим функционирования учреждений ФСИН;
- осуществление мероприятий по защите и охране жизни и здоровья осуждённых и заключённых, сохранности материальных ценностей;
- создание временных нештатных структур и органов управления силами и средствами временных формирований;
- взаимодействие с другими правоохранительными органами и подразделениями Вооруженных сил и МЧС России, с органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;
- проведение специальных мероприятий, в т.ч. специальных операций;
- эвакуация осуждённых, подозреваемых и обвиняемых, сотрудников и персонала учреждений ФСИН, членов их семей и населения.

Автором обоснован вывод, что режим особых условий как особый правовой режим деятельности органов и учреждений ФСИН вводится в целях обеспечения функционирования учреждений ФСИН в условиях чрезвычайной обстановки на основе права, т.к. только на его основе возможна деятельность учреждений и должностных лиц ФСИН.

На основе сравнительного анализа автором обосновано умозаключение о принципиальных различиях режима чрезвычайного положения и режима особых условий при ЧС криминального характера.

Субъектами режима чрезвычайного положения, вводимого указом Президента РФ, является неограниченный круг лиц: все физические и юридические лица, а также органы государственной власти страны и субъектов РФ, местного самоуправления. Субъектами же режима особых условий является строго ограниченный круг лиц: это – осуждённые и заключённые под стражу, сотрудники и персонал ФСИН, учреждения, объекты, предприятия и органы уголовно-исполнительной системы, а также физические и юридические лица, каким-либо образом взаимосвязанные с пенитенциарной системой.

Существенные различия имеются и в процедуре введения этих режимов. Если чрезвычайное положение может быть введено только указом Президента РФ, то режим особых условий при ЧС криминального характера вводится решением начальника территориального органа ФСИН либо Министром юстиции РФ по согласованию с органами прокуратуры на основании норм уголовно-исполнительного законодательства.

Основной частью режима особых условий при ЧС криминального характера является организационное обеспечение его реализации в учреждениях ФСИН. Их основу составляют учреждения и территориальные органы, исполняющие наказание, управления ФСИН в федеральных округах и центральный орган ФСИН, а также следственные изоляторы и иные учреждения и подразделения.

Введение режима особых условий при ЧС криминального характера позволяет не только проинформировать осуждённых (заключённых) о принятых мерах, о введении ограничений и запретов, организации аварийно-спасательных работ, но и ограничить и предотвратить «беспредел» некоторых сотрудников и должностных лиц ФСИН при осуществлении ими властных полномочий. Из этого следует, что режим особых условий при ЧС криминального характера, являясь специальным правовым режимом, по своей природе двояк: это и административно-правовой режим, и уголовно-исполнительный, т.к. его реализация осуществляется с помощью административно-правовых и уголовно-исполнительных форм и методов.

Для режима особых условий характерны следующие особенности: увеличение общих запретов в источниках права, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с введением в учреждениях и органах ФСИН этого режима; увеличение властных полномочий начальников учреждений ФСИН; усиление жесткости регулирования общественных отношений, складывающихся во всех сферах жизнедеятельности уголовно-исполнительной системы.

На основании проведённого исследования автором обоснован вывод, что под особыми условиями при ЧС криминального характера следует понимать специальный правовой режим деятельности учреждений уголовно-исполнительной системы, допускающий ограничения правосубъектности осуждённых и заключённых, приостановление работы предприятий и производственных объектов учреждений, исполняющих уголовные наказания, и проведение ряда специальных мероприятий, вводимых должностными лицами органов ФСИН в качестве временной меры в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства в условиях обстановки, вызванной чрезвычайными ситуациями при ЧС криминального характера.

Во втором параграфе раскрываются существенные особенности правового регулирования деятельности учреждений ФСИН при ЧС криминального характера. Автор отмечает, что механизм и уровень правового регулирования деятельности всех звеньев пенитенциарной системы при ЧС криминального характера должны определяться практическими задачами, заключающимися в обеспечении исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы и меры пресечения в виде заключения под стражу на различных этапах развития чрезвычайной ситуации.

При введении в учреждениях ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера может быть принято решение о необходимости применения особых мер, которые предназначены в первую очередь для обеспечения безопасности учреждений ФСИН, противодействия противозаконной активности осуждённых (заключённых) и исключение определённых возможностей в деятельности этих лиц. Их реализация посредством введения особых условий при ЧС криминального характера обусловлена тем, что они:

- вызваны чрезвычайными ситуациями, либо угрозой их возникновения в учреждениях ФСИН;
- направлены на защиту общественных отношений, возникающих в связи с исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы и меры пресечения в виде заключения под стражу и выполняют охранительную функцию;

- необходимы для обеспечения безопасности учреждений ФСИН, его сотрудников, лиц, содержащихся в этих учреждениях, а также населения, проживающего в непосредственной близости с данными учреждениями;

- сопряжены с ограничением объёма прав и возможностей, которые осуществляются посредством запретов, приостановлений и т.п., сводящих разнообразие в поведении субъектов уголовно-исполнительного права до определённого минимального состояния;

- носят временный характер и предполагают в основной массе снижение негативной активности осуждённых (заключённых).

Вводимые при этом правовые ограничения понимаются подчас в более узком варианте, в котором они сводятся к своего рода «ущемлённым изъятиям». При этом автором обоснован вывод, что предназначение правовых ограничений при введении в учреждениях ФСИН особых условий при ЧС криминального характера заключается не в том, чтобы ущемить свободу и интересы личности. Они направлены на ограничение беспрепятственности действий и сдерживание реализации антиобщественных намерений граждан, особенно пребывающих в учреждениях ФСИН.

В третьем параграфе исследуются основания и порядок введения режима особых условий при ЧС криминального характера в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

По результатам проведённого исследования диссертантом сформулирован вывод, что одной из разновидностей оснований введения режима особых условий на территории расположения учреждений и органов ФСИН является чрезвычайная ситуация криминального характера. Наличие такого основания следует рассматривать в качестве гарантии государственного обеспечения прав и свобод граждан при возникновении различного рода экстремальных ситуаций криминального характера.

Чрезвычайные ситуации указанного характера имеют в своей основе какое-то событие или явление, дестабилизирующее обстановку в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в связи с которым может возникнуть угро-

за или опасность угрозы для жизни и здоровья человека, а также нарушение его прав и законных интересов.

Примерная классификация ЧС криминального характера представлена в нормативных актах МВД России. К ним, в частности, относятся: массовые беспорядки в населённых пунктах, массовые беспорядки в учреждениях ФСИН, розыск и задержание вооружённых и иных особо опасных преступников, ликвидация бандитских формирований, пресечение захвата воздушных судов, пресечение террористических актов и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций криминального характера.

В этой связи автором представлена разработанная им схема причинно–следственных связей в процессе развития чрезвычайной обстановки и введения режима особых условий в учреждениях ФСИН: возникновение чрезвычайных ситуаций криминального характера и адекватное реагирование на них.

Данную схему можно представить следующим образом: чрезвычайное событие (явление) <----> опасность (конфликт или чрезвычайная обстановка) <----> чрезвычайная ситуация или чрезвычайные обстоятельства <----> введение режима особых условий <----> пресечение чрезвычайных ситуаций криминального характера или ликвидация последствий чрезвычайной ситуации криминального характера.

В этом же параграфе автором исследованы следующие конкретные события, обуславливающие введение в учреждениях ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера и квалифицируемые как чрезвычайные обстоятельства:

1. Массовые беспорядки, групповые хулиганские проявления: активное неподчинение (нарушение) со стороны значительного числа осуждённых, отбывающих наказание в данном исправительном учреждении, установленного законом порядка исполнения и отбывания наказания в виде лишения свободы, а также прямое противодействие усилиям администрации учреждения по его поддержанию. Такие эксцессы, как правило, сопровождаются угрозами и насилием как в отношении осуждённых, не участвующих в беспорядках, так и в от-

ношении персонала учреждения и иных лиц; а также погромами и поджогами зданий и сооружений, принадлежащих учреждению. Некоторые из них были сопряжены с захватом заложников.

2. Захват заложников. Действующее уголовно–исполнительное законодательство не предусматривает введения в учреждениях ФСИН режима особых условий в случае захвата заложников осуждёнными, подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений. Между тем, автор утверждает, что данный вид преступного поведения не только дезорганизует деятельность учреждений уголовно–исполнительной системы, но и может вызвать массовые беспорядки, групповые неповиновения, гибель людей т.е. привести к чрезвычайной обстановке в исправительной колонии или следственном изоляторе.

В этой связи соискателем обосновано предложение в целях обеспечения устойчивого функционирования учреждения ФСИН при пресечении захвата заложника переводить учреждение на особый режим деятельности, сопровождающийся изменениями деятельности функционально–организационной системы: корректировкой распорядка дня, передислокацией сотрудников учреждения, проведением специальных мероприятий, в т.ч. специальных операций.

3. Побег из учреждения ФСИН. В целях обеспечения устойчивого функционирования учреждений ФСИН, по мнению автора, представляется необходимым также переводить учреждение на особый режим деятельности, вносить изменения в функционально–организационную систему и распорядок дня, передислоцировать сотрудников с учётом изменяющейся обстановки.

4. Угроза вооруженного нападения (вооруженное нападение) на учреждения ФСИН. В данных условиях целесообразно сотрудников учреждения перевести на казарменное положение, часть личного состава ФСИН использовать в отражении вооруженного нападения; ограничить все передвижения расконвоированных осуждённых, не предоставлять свидания и возможность ведения телефонных переговоров, приостановить производство оперативно–следственных мероприятий с подозреваемыми и обвиняемыми.

5. Терроризм.

Из перечисленных противоправных актов, представляющих собой чрезвычайные обстоятельства и ситуации наиболее тяжкими по наступившим последствиям являются, по утверждению автора, массовые беспорядки, которые дестабилизируют обстановку в учреждениях ФСИН в течение продолжительного периода времени, наносят значительный материальный ущерб и причиняют вред жизни и здоровью граждан.

В четвертом параграфе соискателем рассмотрены правовые последствия введения особых условий в учреждениях ФСИН при ЧС криминального характера. Рассматривая режим особых условий при ЧС криминального характера в качестве правового института, автор заключил, что он представляет собой систему юридических норм и принципов, которые регламентируют процедуру введения, порядок действия и отмены указанного режима.

Институционально–правовой уровень режима особых условий при ЧС криминального характера закреплён в соответствующих нормативных актах при помощи императивных, запретительных, ограничительных и обязывающих норм, способов и типов правового регулирования и характеризует юридическое положение учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, их сотрудников и персонала, а также осуждённых и заключённых под стражу, порядок приобретения и реализации ими своих прав и обязанностей.

Автор отмечает, что нормы права в этом случае могут рассматриваться как особые нормативные воздействия на регулируемые общественные отношения, возникающие в связи с исполнением уголовных наказаний в виде лишения свободы и меры пресечения в виде заключения под стражу в особых условиях при ЧС криминального характера. Реализация же норм права, регулирующих режим особых условий, предстает именно как реализация таких воздействий.

На основании поведённого исследования правовые нормы, составляющие основу режима особых условий при ЧС криминального характера в учреждениях ФСИН, соискателем условно классифицированы подразделить на следующие группы:

- первая группа норм регламентирует организацию профилактических мероприятий, подготовку личного состава учреждений и органов ФСИН к действиям при ЧС криминального характера, обучение и подготовку осуждённых и заключённых под стражу при проведении аварийно-спасательных работ, оказании первой медицинской помощи;

- во вторую группу входят правовые нормы, регламентирующие организацию и деятельность учреждений и органов ФСИН при ЧС криминального характера, организацию и деятельность временных (специальных) органов и подразделений, создаваемых для ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- третью группу составляют нормы уголовно–исполнительного законодательства, регламентирующие возможность приостановления реализации некоторых прав осуждённых и заключённых.

В свете рассматриваемых проблем автором обосновано предложение: поскольку реализация режима особых условий при ЧС криминального характера неизбежно сопряжено с определёнными ограничениями прав гражданина, отбывающего уголовное наказание, либо которому избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, то основные положения и нормы, определяющие сущность и механизм установления данного режима необходимо сконцентрировать в уголовно–исполнительном законодательстве.

Наряду с этим, учитывая то обстоятельство, что ЧС криминального характера является основанием для введения в учреждениях ФСИН режима особых условий, диссертанту представляется целесообразным предусмотреть возможность ограничения избирательных прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в учреждениях ФСИН, как по основаниям, предусмотренным уголовно–исполнительным законодательством, так и при введении режима особых условий при ЧС криминального характера.

Введение в учреждениях ФСИН режима особых условий при ЧС криминального характера предполагает установление усиленного варианта несения службы личным составом этих учреждений.

На основании проведённого анализа соискатель заключил, что при возникновении чрезвычайных ситуаций и обстоятельств криминального характера в учреждениях ФСИН существенно корректируются условия деятельности сотрудников и персонала этих учреждений. При этом должны быть реализованы следующие организационные мероприятия: сбор сотрудников по тревоге; перевод их на усиленный вариант несения службы; введение запрета на передвижение граждан и транспортных средств в районе дислокации учреждений ФСИН; введение дополнительных постов охраны и надзора; проведение карантинных мероприятий; полное или частичное прекращение работы производственных и иных объектов ФСИН; приостановление действия гражданских договоров, заключённых учреждениями и предприятиями ФСИН с контрагентами и др.

В этом же разделе диссертации автором исследованы правовые основы организации деятельности учреждений ФСИН в режиме особых условий при ЧС криминального характера. В систему этих нормативных правовых актов входят: Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, Конституции, уставы и законы субъектов РФ, постановления и определения Конституционного, Верховного и Высшего Арбитражного Судов РФ, ведомственные нормативные правовые акты, издаваемые Минюстом, МВД, МЧС России, а также решения временных органов власти и управления, учреждённых в связи с введением чрезвычайного положения, а также в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций и обстоятельств криминального характера.

Вторая глава диссертационного исследования «Организационные основы деятельности учреждений ФСИН Минюста России в режиме особых условий при ЧС криминального характера» включает в себя три параграфа, в которых исследуется комплекс организационно-правовых мер, направленных на предупреждение, локализацию и нейтрализацию потенциальных угроз для учреждений и органов ФСИН, а также противодействие угрозам безопасности и их источникам путём принятия оперативно-розыскных, уголовно-

процессуальных, аварийно-спасательных, технико-организационных и других мер воздействия.

В первом параграфе рассмотрены вопросы, касающиеся проблем организации деятельности учреждений и органов ФСИН в условиях возникновения ЧС криминального характера.

В этой связи автором обоснован вывод, что в своей деятельности по обеспечению функционирования подчинённых подразделений в условиях ЧС криминального характера ФСИН использует не только правовые, но и организационные формы работы. К первым, в частности, относятся нормотворчество и правоприменение (напр., в случае введения на территории дислокации территориального органа ФСИН чрезвычайного положения соответствующее должностное лицо в пределах своей компетенции издаёт нормативный акт о введении в учреждениях ФСИН режима особых условий в соответствии с нормами уголовно-исполнительного права).

В рамках организационных мероприятий могут быть созданы оперативные штабы, сводные отряды, резервные группы, подразделения патрулирования и др. При этом каждый из этих видов организационной структуры будет определяться составом элементов управляемой системы, их иерархической упорядоченностью, нормативно зафиксированными правилами взаимодействия и подчинённости.

Автором обоснован вывод, что организационная структура является выражением объективных потребностей в конкретных условиях чрезвычайной обстановки в учреждениях ФСИН и должна включать функционально-специализированные и ситуационно-ориентированные подразделения. Их основными функциями должны быть: координация деятельности подразделений ФСИН по исполнению уголовных наказаний в виде лишения свободы и меры пресечения в виде заключения под стражу в режиме особых условий; организация сбора информации и её анализа; оценка складывающейся экстремальной обстановки; подготовка решений и разработка мероприятий по обеспечению

безопасности и правопорядка в условиях экстремальной обстановки; обеспечение режима особых условий.

Во втором параграфе исследуются особенности деятельности учреждений и органов ФСИН РФ по обеспечению особых условий при введении и ликвидации последствий ЧС криминального характера. На основе проведённого анализа автором обоснован вывод, что деятельность учреждений ФСИН при ЧС криминального характера имеет ряд особенностей.

Во-первых, их деятельность направлена на обеспечение исполнения уголовных наказаний в виде лишения свободы и меры пресечения в виде заключения под стражу в условиях режима ЧС криминального характера.

Во-вторых, ФСИН в своём составе имеет подразделения, которые могут обеспечить правопорядок в охраняемых учреждениях в условиях данного режима. В этой связи необходимо точно просчитывать количественный и качественный состав сил и средств ФСИН, привлекаемых для обеспечения данного режима, не связанных с исполнением пенитенциарных функций.

В-третьих, обеспечение данного режима, введённого по основаниям криминального характера, может негативным образом сказаться на качестве организации охраны, надзора, оперативно-розыскной деятельности в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. Это в свою очередь может повлечь за собой повышение напряжённости среди контингента учреждений ФСИН, привести к конфликтной ситуации, а также к открытому противодействию администрации.

При этом автором обращено внимание, что организация деятельности учреждений и органов ФСИН в условиях ЧС криминального характера имеет некоторые особенности, среди которых можно выделить следующие:

- осуществление деятельности в необычных, особых условиях;
- создание штатных органов управления и формирование группировки сил и средств (оперативные штабы, сводные отряды, аварийно-спасательные группы и др.) для обеспечения функционирования учреждений и органов ФСИН;

- введение в районе дислокации учреждений ФСИН особого режима (режима чрезвычайной ситуации);
- введение в учреждениях ФСИН режима особых условий;
- появление новых несвойственных функций;
- изменение распорядка дня в учреждениях ФСИН;
- перевод сотрудников на усиленный вариант несения службы или казарменное положение;
- составление специальных планов действий учреждений и органов ФСИН;
- обучение личного состава действиям в условиях чрезвычайной ситуации;
- материально-техническое, тыловое, медицинское и др. обеспечение.

В третьем параграфе исследованы меры по совершенствованию деятельности учреждений и органов ФСИН РФ при ЧС криминального характера. По мнению диссертанта, правовой статус учреждений ФСИН при ЧС криминального характера имеет несколько аспектов: организационно–правовой, материальный, моральный, социальный и др.

Важное значение при этом имеют обстоятельства и факторы, определяющие объективно-субъективную необходимость введения режима особых условий при ЧС криминального характера, а также сфера деятельности, условия и режимы функционирования сил и средств ФСИН при обеспечении этого режима.

На основе проведённого анализа автором сформулированы предложения по совершенствованию организации деятельности учреждений ФСИН, правового обеспечения их функционирования, а также отдельных норм УИК РФ.

В заключении сформулированы основные выводы и теоретические положения, основанные на результатах исследования, предложения по совершенствованию правовой базы, регламентирующей деятельность уголовно-исполнительной системы при возникновении ЧС криминального характера, а также рекомендации для правоприменительной практики.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Абышев В.А. Правовое регулирование деятельности органов и учреждений ФСИН в режиме чрезвычайных ситуаций криминального характера // Закон и право. 2010. № 3 - С.90-92. – 0,3 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях

2. Абышев В.А. Организационные и правовые основы управления исполнением наказания в местах лишения свободы при ЧС криминального характера // Федерация. 2007. № 1(32). – С.35-37. – 0,3 п.л.

3. Абышев В.А. Состояние и характер возможных изменений оперативной обстановки в районе дислокации исправительных учреждений // Право: теория и практика. 2007. № 2(91). – С.63-65. – 0,3 п.л.

Подписано в печать 11.11.2010. Заказ №
Формат 60x84 1/16. Объем 1,4 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1