



**УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ.
УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО.
УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС**

УДК 343.2/7+343.9

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ
АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ
АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР
СОТРУДНИКАМИ ФСИН РОССИИ
В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ УЧРЕЖДЕНИЙ
И ОРГАНОВ УИС**

ГРИШИН Дмитрий Александрович
*кандидат юридических наук, доцент, началь-
ник юридического факультета Академии
права и управления Федеральной службы ис-
полнения наказаний, г. Рязань, Россия.
E-mail: dagr1979@rambler.ru*

ГРИШИНА Евгения Владиславовна
*преподаватель кафедры социально-
гуманитарных дисциплин Рязанского филиа-
ла Московского университета МВД России
им. В.Я. Кикотя, г. Рязань, Россия.
E-mail: evs2709@yandex.ru*

**LEGAL AND ORGANIZATIONAL
ASPECTS OF IMPLEMENTING
ADMINISTRATIVE AND PREVENTIVE
MEASURES BY OFFICERS OF THE
FEDERAL PENAL SERVICE OF RUSSIA
IN SPECIAL CONDITIONS OF
FUNCTIONING OF INSTITUTIONS AND
BODIES OF THE PENAL SYSTEM**

GRISHIN Dmitry Aleksandrovich
*Candidate of Sciences (Law), Associate Profes-
sor, Head of the Law Faculty of the Academy of
Law Management of the Federal Penal Service
of Russia, Ryazan, Russia.
E-mail: dagr1979@rambler.ru*

GRISHINA Evgenia Vladislavovna
*Instructor of the Department of Social and
Humanitarian Disciplines of the Ryazan
Branch of the Moscow University of the MIA of
Russia named after V.Ya. Kikot, Ryazan,
Russia. E-mail: evs2709@yandex.ru*

В статье рассматривается система правовых оснований для установления «особого» режима функционирования учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, подразделяемых на внешние, связанные с явлениями природного (техногенного) характера, а также установлением на территории учреждения иных предусмотренных законодательством административно-правовых режимов (чрезвычайного или военного положения) и внутренние, вызванные противоправными процессами и явлениями, складывающимися в среде осужденных (подозреваемых, обвиняемых). Проводится анализ административно-предупредительных мер, реализуемых сотрудниками ФСИН России в условиях чрезвычайного и военного положения, а также в режиме особых условий.

Ключевые слова: государственное принуждение, меры административного предупреждения, уголовно-исполнительная система, пенитенциарная безопасность.

The article discusses legal grounds for establishing a “special” regime of functioning of institutions and bodies of the penal system. These legal grounds are divided into external ones, associated with natural (man-made) phenomena, as well as with establishing other administrative-legal regimes (state of emergency or martial law) on institution territory which are provided for by the legislation; and internal grounds caused by illegal processes and phenomena developing among convicts (suspects, accused). The authors review administrative preventive measures implemented by officers of the Penal system of Russia in conditions of emergency and martial law, as well as in the regime of special conditions.

Key words: public enforcement, administrative prevention measures, penal system, penitentiary security.



Возникновение реальных угроз личной, общественной и государственной безопасности, вызванных негативными процессами и явлениями различного рода требуют от органов публичной власти принятия и реализации ответных защитных мер, направленных на минимизацию соответствующих угроз и нормализацию обстановки. В таких условиях могут существенно меняться организация работы государственных органов, ограничиваться определенные гражданские права и свободы, меняться система публичного управления посредством установления особого правового режима на соответствующей территории (объекте). В административно-правовой науке данные режимы получили название «особые» или «специальные» административно-правовые режимы. Так, Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов выделяют три типа особых режимов: военного, чрезвычайного и «особого» положений. К последнему типу они относят режимы, устанавливаемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций криминогенного, природного, экологического и техногенного характера, эпидемий и т.д. [1, с. 428]. А.Ф. Майдыков и А.В. Мелехин в качестве оснований введения «особых» режимов указывают чрезвычайные ситуации особого вида [2, с. 100]. Под особыми условиями М.А. Громов понимает специальный режим функционирования государственных и иных органов управления [3, с. 3]. С.М. Зырянов предлагает рассматривать такие режимы как разновидность специальных административно-правовых режимов, вводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций, на время, пока такие ситуации не будут ликвидированы или не прекратятся естественным путем либо до устранения последствий данных чрезвычайных ситуаций [4, с. 80].

Нам представляется, что основанием для введения того или иного особого административно-правового режима должны служить особые (экстраординарные) условия, сложившиеся на соответствующей территории либо объекте вследствие негативных природных, техногенных явлений и процессов, а также процессов социального характера.

В деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возможность установления «особого» режима функционирования предусмотрена следующими нормативно-правовыми актами:

- Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, в соответствии с которым, в случаях стихийного бедствия, введения в районе расположения исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения, при массовых беспорядках, а также при групповых неповиновениях осужденных в исправительном учреждении может быть введен режим особых условий;

- Законом Российской Федерации от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [5, ст. 14]: нормы которого, закрепляют право учреждения, исполняющего наказания на введение режима особых условий, а также предусматривают возможность, основания и правила применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия;

- Федеральным законом от 15.07.2001 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» [6] нормы которого закрепляют основания введения режим особых условий в местах содержания под стражей.

Как видно из содержания представленных нормативно-правовых актов выделяется две самостоятельные группы оснований введения в исправительном учреждении (СИЗО) особого режима функционирования: внешние, связанные с явлениями природного (техногенного) характера, а также установлением на территории учреждения иных предусмотренных законодательством административно-правовых режимов (чрезвычайного или военного положения); внутренние – противоправные процессы и явления, складывающиеся в среде осужденных (подозреваемых, обвиняемых).



Регламентируемые соответствующими Федеральными конституционными законами [7, 8] институты режима чрезвычайного и военного положения становились предметом значительного числа самостоятельных исследований [9, 10, 11, 12] в связи с чем, считаем целесообразным остановиться лишь на обозначении административно-предупредительных мер, реализуемых при введении режима военного положения и режима чрезвычайного положения на территориях исправительных учреждений.

В случае введения военного положения учреждения и органы УИС совместно с другими государственными органами и органами военного управления будут реализовывать следующие административно-предупредительные меры, как на объектах УИС, так и за их пределами: 1) усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; 2) введение особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, коммуникаций и связи, объектов энергетики, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; 3) эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; 4) введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 5) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; 6) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; 7) запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и предоставление федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам военного управления права при необходимости осуществлять проверку документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств, а по основаниям, установленным федеральным законом, - задержание граждан и транспортных средств. При этом срок задержания граждан не может превышать 30 суток; 8) введение дополнительных мер, направленных на усиление режима секретности [7, ст. 7].

В условиях чрезвычайного положения учреждения и органы УИС совместно с другими государственными органами реализуют следующие меры административного предупреждения: 1) обеспечивают ограничения на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства; 2) организуют усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта; 3) обеспечивают запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий; запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций; 4) ограничивают движения транспортных средств и осуществляют их досмотр; 5) обеспечивают приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества; 6) организуют эвакуацию материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными обстоятельствами; 7) обеспечивают режим комендантского часа, то есть запрета в



установленное время суток находиться на улицах и в иных общественных местах без специально выданных пропусков и документов, удостоверяющих личность граждан; 8) организуют проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств; 9) обеспечивают продление срока содержания под стражей лиц, задержанных в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца; 10) осуществляют временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; 11) организуют введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий; 12) организуют переориентацию производственных мощностей УИС на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции и иные необходимые в условиях чрезвычайного положения изменения производственно-хозяйственной деятельности [8, гл. 3].

Представленные учреждениям и органам УИС полномочия являются весьма условными и должны быть детализированы конкретных документах по линии гражданской обороны и мобилизационного планирования для каждого исправительного учреждения и территориального органа ФСИН России.

Что касается иных оснований введения на территории исправительного учреждения режима особых условий, то следует согласиться с мнением А.Г. Упорова, считающего, что введение в соответствии с нормами Федерального закона от 06.03.1996 № 35 «О противодействии терроризму» [13] режима контртеррористической операции в районе расположения исправительного учреждения должно являться основанием введения в исправительном учреждении режима особых условий [14, с. 37].

Наиболее часто в практической деятельности исправительных учреждений основанием для введения режима особых условий являются массовые беспорядки, захваты заложников и групповые неповиновения осужденных.

Так, по итогам 2016 года в УИС зарегистрировано 3 преступления по ст. 212 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) (массовые беспорядки), в 2017 году преступлений, предусмотренных ст. 212 УК РФ допущено не было. Также, в 2017 году в учреждениях УИС совершено одно преступление, предусмотренное ст. 206 УК Российской Федерации (захват заложника), возбуждено 224 уголовных дела по фактам неправомерных действий в отношении персонала учреждения со стороны обвиняемых, подозреваемых и осужденных (2016 г. – 269), зарегистрировано 10 групповых случаев применения насилия 27 осужденными в отношении 8 сотрудников.

Режим особых условий при возникновении обозначенных нами оснований устанавливается строго определенными лицами и на строго определенный срок. Такими должностными лицами выступают Директор ФСИН России либо начальник территориального органа уголовно-исполнительной системы. В случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью осужденных, персонала или иных лиц начальник учреждения может вводить меры, связанные с режимом особых условий, самостоятельно с немедленным уведомлением должностного лица, правомочного принимать такое решение. До введения режима особых условий, уполномоченные на то руководители должны обратиться к осужденным с требованием в течение определенного срока не допускать или прекратить противоправные действия. Свое решение о введении режима особых условий указанные должностные лица обязаны согласовать с Генеральным прокурором РФ либо соответствующим прокурором. Получив известие о введении начальником учреждения режима особых условий, указанные должностные лица в течение трех суток должны принять решение о введении режима особых условий или об отмене



введенных мер. Режим особых условий вводится на срок до 30 суток, при необходимости он может быть продлен на тот же срок.

В документе о введении режима особых условий указываются:

- обстоятельства, послужившие основанием для его введения;
- обоснование применения в соответствии с законом этой меры;
- перечень и пределы введения мер, предусмотренных ч. 2 ст. 85 УИК;
- органы, учреждения и должностные лица, ответственные за осуществление режима особых условий;
- территориальные границы учреждения, в котором вводится этот режим;
- время вступления в силу принятого решения, а также точный срок, на который устанавливается режим.

Данный правовой режим характеризуется применением сотрудниками ФСИН России комплекса взаимосвязанных административно-предупредительных мер посредством временного ограничения или запрещения движения транспорта, не допущение граждан на режимную территорию или запрещение ее оставления в целях обеспечения безопасности и правопорядка на режимной территории учреждения; межотраслевых административно-предупредительных мер в форме ограничений (запретов) предусмотренных законодательством связей спецконтакта с внешними субъектами; предупредительных мер уголовно-исполнительного принуждения, в форме усиленной обысково-досмотровой деятельности.

При этом в отличие от повседневных условий функционирования исправительного учреждения интенсивность применения обозначенных мер возрастает, что обусловливается рядом причин:

1. Необходимостью ограничения правосубъектности осужденных и иных лиц, находящихся на территории учреждения.

Среди всей совокупности прав и законных интересов в период действия режима особых условий могут быть ограничены следующие:

- право на приобретение осужденными продуктов питания и предметов первой необходимости;
- право на свидания;
- право на получение посылок, передач и бандеролей;
- право на переписку, переводы денежных средств;
- право на осуществление телефонных разговоров
- право на прогулки, просмотр кинофильмов и телепередач, прослушивание радиопередач;
- право на приобретение и хранение литературы и письменных принадлежностей;
- право на выезды за пределы исправительных учреждений [15, ст. 88-97].

2. Введением усиленного варианта охраны и надзора.

3. Организацией особого порядка доступа на объекты исправительного учреждения (СИЗО).

4. Изменением распорядка дня учреждения.

5. Ограничением деятельности производственных, коммунально-бытовых, культурно-просветительских и иных служб.

В заключение хочется отметить, что установление особого административно-правового режима деятельности учреждения (органа) УИС: т.е. режима особых условий, режима контртеррористической операции, военного и чрезвычайного положения является, по-нашему, комплексной мерой административного предупреждения, в совокупности ограничивающей права и свободы граждан, организаций и осужденных и делегирующей широкий спектр прав органам и учреждениям ФСИН России по обеспечению данного режима.

**Библиографические ссылки**

1. Бахрах Д.Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2000.
2. Майдыков А.Ф., Мелехин А.В. Проблемы формирования законодательства об особых правовых режимах в Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 10. С. 99-101.
3. Громов М.А. Правовые основы обеспечения деятельности органов внутренних дел в особых условиях. М., 1988.
4. Зырянов С.М. Экстраординарные (специальные) административно-правовые режимы: понятие и обоснование необходимости введения // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 72-81.
5. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».
6. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федеральный закон от 15.07.1995 № 103-ФЗ (ред. от 22.12.2014) // Российская газета. 1995. 20 июля.
7. О военном положении: Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5, ст. 375.
8. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 23, ст. 2277.
9. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.
10. Аникиенко С.А. Административно-правовой режим чрезвычайного положения, вводимого в связи с социальными конфликтами (по материалам межнациональных конфликтов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994.
11. Федоров В.А. Правовой институт исключительного (военного и чрезвычайного) положения в Российской Федерации : автореф. дис. ... на канд. юрид. наук. М., 2003.
12. Уголовно-исполнительное законодательство в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения : монография / под общ. ред А.А. Крымова. Рязань : Академия ФСИН России, 2017.
13. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 06.03.1996 № 35 // Российская газета. 2006. 6 марта.
14. Упоров А.Г. Сущность режима особых условий и основания его введения в исправительных учреждениях // Уголовно-исполнительная система сегодня: взаимодействие науки и практики : материалы научно-практической конференции /отв. ред. А.Г. Антонов. Новокузнецк : ФКОУ ВО Кузбасский институт ФСИН России, 2015.
15. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 16.10.2017) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант плюс».

References

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoye pravo Rossii (Administrative Law of Russia), uchebnik dlya vuzov. Moscow, 2000.
2. Maydykov A.F., Melekhin A.V. Problemy formirovaniya zakonodatel'stva ob osobykh pravovykh rezhimakh v Rossiyskoy Federatsii (Problems of formation of legislation on special legal regimes in the Russian Federation). *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2005, No. 10, pp. 99-101.
3. Gromov M.A. Pravovyye osnovy obespecheniya deyatelnosti organov vnutrennikh del v osobykh usloviyakh (The legal framework for ensuring the activities of internal affairs bodies in particular conditions). Moscow, 1988.



4. Zyryanov S.M. Ekstraordinarnyye (spetsial'nyye) administrativno-pravovyye rezhimy: po-nyatiye i obosnovaniye neobkhodimosti vvedeniya (Extraordinary (special) administrative-legal regimes: concept and grounds for the introduction). *Zhurnal rossiyskogo prava*, 2016, No. 4, pp. 72-81.
5. Ob uchrezhdeniyakh i organakh, ispolnyayushchikh ugolovnyye nakazaniya v vide lisheniya svobody: Zakon RF ot 21.07.1993 № 5473-1 (On institutions and bodies that execute criminal penalties in the form of deprivation of liberty: RF Law of 21.07.1993 No. 5473-1). Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tant plyus».
6. O sodержanii pod strazhey podozrevayemykh i obvinyayemykh v sovershenii prestupleniy: Federal'nyy zakon ot 15.07.1995 № 103-FZ (red. ot 22.12.2014) (On the custody of suspects and accused of committing crimes: Federal Law dated 07.15.1995 No. 103-FZ (as amended on 12.22.2014). *Rossiyskaya gazeta*, 1995, 20 iyulya.
7. O voyennom polozhenii: Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 30.01.2002 № 1-FKZ (red. ot 01.07.2017) (On martial law: Federal Constitutional Law of January 30, 2002 No. 1-FKZ (as amended on July 01, 2017). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 5, st. 375.
8. O chrezvychaynom polozhenii: Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 30.05.2001 № 3-FKZ (red. ot 03.07.2016) (On the state of emergency: Federal Constitutional Law of 30.05.2001 No. 3-FKZ (as amended on 03.07.2016). *Sobraniye zakonodatel'stva RF*, 2001, No. 23, st. 2277.
9. Ukhov V.Yu. Institut chrezvychaynogo polozheniya v sisteme obespecheniya natsional'noy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii (The Institute of Emergency in the System of Ensuring the National Security of the Russian Federation), dis. ... d-ra yurid. nauk. Moscow, 2007.
10. Anikiyenko S.A. Administrativno-pravovoy rezhim chrezvychaynogo polozheniya, vvodimogo v svyazi s sotsial'nymi konfliktami (po materialam mezhnatsional'nykh konfliktov) (Administrative legal regime of the state of emergency introduced in connection with social conflicts (based on materials of international conflicts), avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Moscow, 1994.
11. Fedorov V.A. Pravovoy institut isklyuchitel'nogo (voyennogo i chrezvychaynogo) polozheniya v Rossiyskoy Federatsii (Legal Institute of exceptional (military and emergency) state in the Russian Federation), avtoref. dis. ... na kand. yurid. nauk. Moscow, 2003.
12. Ugolovno-ispolnitel'noye zakonodatel'stvo v usloviyakh stikhiynogo bedstviya, vvedeniya chrezvychaynogo ili voyennogo polozheniya (Penal legislation in the conditions of a natural disaster, introducing the state of emergency or martial law), monografiya, pod obsh. red A.A. Krymova. Ryazan', Akademiya FSIN Rossii, 2017.
13. O protivodeystvii terrorizmu: Federal'nyy zakon ot 06.03.1996 № 35 (On Countering Terrorism: Federal Law of 06.03.1996 No. 35). *Rossiyskaya gazeta*, 2006, 6 marta.
14. Uporov A.G. Sushchnost' rezhima osobykh usloviy i osnovaniya yego vvedeniya v ispravitel'nykh uchrezhdeniyakh (The essence of the regime of special conditions and the basis for its introduction in penal correctional institutions). *Ugolovno-ispolnitel'naya sistema segodnya: vzaimodeystviye nauki i praktiki* : materialy nauchno-prakticheskoy konferentsii, otv. red. A.G. Antonov. Novokuznetsk, FKOVO VO Kuzbasskiy institut FSIN Rossii, 2015.
15. Ugolovno-ispolnitel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii ot 08.01.1997 № 1-FZ (red. ot 16.10.2017) (The Penal Code of the Russian Federation of January 8, 1997, No. 1-FZ (as amended on 10.16.2017). Dostup iz sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tant plyus».

Дата поступления: 21.04.2019

Received: 21.04.2019