

УДК 343.8

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОБЛАСТИ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ
В УСЛОВИЯХ СТИХИЙНОГО БЕДСТВИЯ,
ВВЕДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ИЛИ
ВОЕННОГО ПОЛОЖЕНИЯ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЕ
И СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ**

Д. В. Горбань

кандидат юридических наук,
старший научный сотрудник научно-исследовательского отдела
научного центра Академии ФСИН России (г. Рязань)

О. С. Ефремова

кандидат юридических наук,
старший преподаватель-методист отдела организации
межвузовской учебно-методической работы
Академии ФСИН России (г. Рязань)

В практической деятельности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы возникают ситуации, в которых их нормальная жизнедеятельность может временно прерываться, и они переходят в так называемый особый порядок функционирования.

К таким ситуациям относятся: 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 в исправительных учреждениях. И в связи с этим согласно законодательству перечисленные выше обстоятельства могут стать основаниями 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 при групповых неповиновениях осужденных.

Изучение проблемных вопросов введения режима особых условий является достаточно актуальным направлением для современной пенитенциарной науки.

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

Наше государство имеет достаточно длительный исторический путь своего развития. В различные исторические периоды наряду с государством развивалось и законодательство. Закрепление системы наказаний в первых законодательных источниках и ее реализация уполномоченными государственными органами на протяжении истории включали в себя различные этапы. Не всегда в развитии нашего государства, а также системы исполнения наказаний все происходило мирно и без каких-либо эксцессов. В тюремных учреждениях случались массовые беспорядки, групповые неповиновения, а также другие чрезвычайные обстоятельства (массовые побеги, захваты заложников). В районах дислокации исправительных учреждений происходили стихийные и иные природные бедствия. Администрация мест исполнения наказаний вынуждена была реагировать на данные происшествия и вводить особые правовые режимы (военное, чрезвычайное положение и др.) в отношении заключенных (осужденных), применять различные меры безопасности. Данные действия опирались на нормы правовых актов, а в случае их отсутствия — на правоприменительную практику. В связи с этим представляется актуальным рассмотрение вопроса развития законодательства

в области исполнения наказаний в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения в различные исторические периоды. Данный анализ позволит учитывать некоторый положительный исторический опыт и применять его на современном этапе развития уголовно-исполнительной системы.

На этапе зарождения Российского государства и его первоначального развития существовали примеры массовых выступлений против официальной власти, в том числе и в местах исполнения наказаний.

Русская Правда в числе первых преступлений, за которые назначалась смертная казнь, предусматривала преступления, связанные с организацией восстаний против княжеской власти. Массовые выступления, по Русской Правде, по смыслу понимались как «массовые беспорядки».

В Псковской судной грамоте смертную казнь наказывался поджог — деяние, которое могло сопровождать массовые беспорядки.

Также одним из видов преступлений являлись побег. В Древней Руси побег совершались крестьянами от своих господ при жестоком обращении с ними. Наказание за побег стало вводиться в русском государстве в процессе закрепощения крестьян. Составлявшиеся в 50–90-х годах XVI столетия писцовые книги стали документальным подтверждением данного факта.

Следующими нормативными источниками, закрепляющими основные понятия и основания для введения режима особых условий в тюремных учреждениях, являются Судебники 1497 и 1550 годов.

Статья 9 Судебника 1497 года вводит понятия «подымщик» и «зажигальщик».

Судебник 1550 года вводит понятие тюремного заключения (наказания). Соответственно, на тюремные учреждения с 1550 года стали распространяться законодательные нормы о бунтах, мятежах и введении в данных случаях особых правовых режимов.

Появление следующего нормативного акта — Соборного уложения 1649 года — было непосредственно связано с народными восстаниями, в том числе и крепостных крестьян. Волнения также касались тюремных учреждений.

Согласно Соборному уложению 1649 года, массовые беспорядки, бунты, заговоры относились к числу государственных преступлений. Также в Соборном уложении закреплялись нормы о розыске бежавших холопов и наказании укрывающих их лиц [1, с. 128].

Отдельные правовые нормы в Соборном уложении регламентировали уголовную ответственность в условиях чрезвычайных и иных обстоятельств. В Соборном уложении 1649 года хищение имущества во время стихийных бедствий рассматривалось как грабеж, то есть отягчающее вину обстоятельство. Тяжким имущественным преступлением считался поджог.

Реформы Петра I вызвали рост классовых противоречий и выступлений против власти (восстание стрельцов в Астрахани, восстание Булавина), что обусловило усиление уголовных репрессий. В Воинских артикулах было 122 статьи, предусматривающие смертную казнь.

Так же как и Соборное уложение 1649 года, Воинский артикул Петра I 1715 года устанавливал повышенную ответственность в случае совершения преступлений в условиях стихийных и иных бедствий, например при пожаре либо наводнении.

Следующий нормативный правовой акт — Свод законов 1832 года — предусматривал наказание смертной казнь за бунт против верховной власти не только главных виновников, но и их соучастников [2, с. 218]. Массовые беспорядки могли быть направлены не только против верховной власти, но и некоторых учреждений государства, среди которых могут быть отмечены тюремные учреждения.

Касаемо деятельности системы общеуголовных мест заключения в рассматриваемый исторический период необходимо отметить проводимую борьбу с побегами

арестантов. Массовые побеги были связаны с отсутствием надлежащего надзора за арестантами. В Енисейской губернии, например, с 1828 по 1833 год было допущено следующее число побегов: с Канского завода — 259 (285 общее число), с Троицкого — 290 (680 общее число). Побег совершался арестантами из ссылки, каторги, а также из тюрем и тюремных замков. Юридически побегом признавалось отсутствие ссыльного без соответствующего разрешения более чем 7 календарных дней и наказывалось по результатам полицейского расследования [3].

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года был закреплен термин «беспорядки» [4, с. 56].

В законодательстве дореволюционного периода вводились различные понятия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С. Л. Киселев приводит следующий классификационный ряд экстремальных явлений, закрепленный в различных нормативных источниках XIX века: «землетрясения», «эпидемии», «засуха», «неурожайные и голодные годы» и др. Эти данные публиковались в «Журнале МВД» и «Метеорологическом вестнике» [5, с. 47].

В конце XIX века был принят ряд нормативных актов, регулирующих вопросы введения режима особых условий в пенитенциарных учреждениях:

- а) Устав о содержании под стражей (1890);
- б) Устав конвойной службы, утвержденный царским указом в 1878 году.

Данные нормативные акты предусматривали меры противодействия бунтам заключенных, а также порядок применения оружия.

В рассматриваемый исторический период можно отметить примеры введения военного положения. Военное положение было введено в Бессарабской, Таврической, Херсонской губерниях, а также на Крымском полуострове.

Однако необходимо указать на то, что четкой процедурной регламентации вопросов введения (отмены) военного положения в законодательстве рассматриваемого времени фактически не существовало. Это относилось и к введению режимов усиленной и чрезвычайной охраны. В связи с этим возникали некоторые проблемы с определением временных рамок введения особых правовых режимов.

18 июня 1892 года были введены в действия Правила о местностях, объявляемых состоящими на военном положении. Они предусматривали основания, порядок введения военного положения, полномочия военного командования в случаях его введения.

23 апреля 1906 года была принята новая редакция Свода основных государственных законов, в них по решению императора мог вводиться режим военного либо исключительного положения. Данные меры в основном использовались для подавления революционных выступлений в стране. Тем не менее данные правовые режимы распространялись также и на тюремные учреждения. В Уголовном уложении от 22 марта 1903 года предусматривалась уголовная ответственность за участие в публичном «скопище».

Идеи вышеуказанного нормативного правового акта были восприняты в Циркуляре от 20 ноября 1907 года № 31. Циркуляр регламентировал процедурные вопросы деятельности администрации исправительных учреждений при введении особых правовых режимов. Циркуляр вызвал широкое применение оружия в тюрьмах [6, с. 27].

Основным нормативным правовым актом, регламентирующим деятельность сотрудников пенитенциарной системы России, при возникновении массовых беспорядков в местах лишения свободы в начале XX века была Общая тюремная инструкция 1915 года. Согласно ее положениям, члены тюремной администрации и конвойной стражи обязаны были принимать все меры к восстановлению порядка. В случае нарушения установленного порядка тюремная администрация могла применять меры безопасности.

Революция 1917 года нанесла огромный ущерб как государству, так и тюремной системе России. За февраль–март 1917 года ущерб от разгромов и хищений в общеуголовных тюрьмах составил более 245,5 тыс. руб.

Далее перейдем к анализу довольно обширного исторического этапа развития законодательства в области исполнения наказаний в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения — советского.

Вопросы правового регулирования отбывания наказания, средств его обеспечения в местах лишения свободы, ответственности за массовые беспорядки, побег, введения особых правовых режимов находят отражение уже в первых нормативных актах Советского государства.

Также в законодательстве регламентировались вопросы ответственности за массовые беспорядки и побег из тюремных учреждений.

Нормативные правовые акты ВЦИК и СТО регламентировали введение особых правовых режимов. Так, в Декрете ВЦИК и СТО от 4 ноября 1920 г. «О местностях, объявленных на военном положении» в числе оснований для введения специфических правовых режимов предусматривались чрезвычайные бедствия, которые могут повлечь за собой дезорганизацию общественного порядка. В данном случае мы можем также говорить о массовых волнениях в тюремных учреждениях.

В целом ученые обращали внимание на чрезвычайно репрессивный характер нормативных правовых актов РСФСР послереволюционного времени [7, с. 207].

Это было необходимо для установления правопорядка на территории государства и недопущения повторных революционных выступлений, в том числе для установления строгих режимных требований в тюремных учреждениях.

Согласно Декрету ВЦИК и СНК РСФСР от 8 марта 1923 года «Об утверждении Положения о чрезвычайных мерах охраны революционного порядка», могли вводиться специфические правовые режимы:

- а) военное положение;
- б) исключительное положение;
- в) чрезвычайный режим;
- г) меры переходного характера.

В 1924 году был принят ИТК РСФСР. Он не регламентировал вопросов и оснований введения режима особых условий, однако регламентировал некоторые действия, осуществляемые администрацией при чрезвычайных обстоятельствах: массовых неповиновениях, побегах арестантов. В кодексе произошло существенное смягчение наказания за побег.

В 1930 году постановлением СНК СССР было введено в действие Положение об исправительно-трудовых лагерях. Согласно этому положению, лица, относящиеся к составу администрации и охраны мест лишения свободы, могли применять огнестрельное оружие против заключенных, совершающих побег, а также в случае возникновения беспорядка и насильственных действий со стороны заключенных против администрации лагеря.

Институт введения особых правовых режимов, в том числе и военного положения, получил законодательное закрепление в предвоенной обстановке в ст. 49 Конституции СССР от 5 декабря 1936 года. Также был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР от 22 июня 1941 года «О военном положении», регламентировавший процедурные вопросы введения режима военного положения как особого правового режима.

Основное содержание вышеуказанных документов сводилось к установлению повышенной ответственности по законам военного времени, а также к существенным ограничениям прав и свобод, возложению дополнительных обязанностей [8, с. 97].

Данные нормативные акты распространяли свое действие на исправительно-трудовые учреждения. Также особое внимание уделялось вопросам розыска бежавших арестантов. Временным уставом службы 1941 года на военизированную охрану возлагалась функция розыска бежавших заключенных. В военное время произошло ужесточение наказания за диверсии и вредительство.

Нормативным актом, внесшим существенные изменения в законодательство о массовых беспорядках осужденных, является Закон СССР от 25 декабря 1958 года «Об уголовной ответственности за государственные преступления».

Уголовное законодательство рассматриваемого исторического периода предусматривало ответственность за массовые беспорядки, побег из места лишения свободы, захват заложников.

Принятая в 1977 году Конституция СССР (п. 15 ст. 121) не внесла существенных изменений в действовавшее законодательство о военном, чрезвычайном положении.

Несмотря на гуманизацию законодательства, регулирующего отбывание наказания, по исправительно-трудовым учреждениям Советского Союза прокатилась волна массовых беспорядков, сопровождаемых захватом заложников [9, с. 24].

Известно о массовых беспорядках в колониях в начале 70-х годов, декабре 1979 года, 6 декабря 1981 года. Также необходимо упомянуть массовых беспорядках, произошедших в мае 1970 года в исправительно-трудовых колониях № 16 и № 7 УВД Куйбышевского облисполкома. В них приняли участие около 500 осужденных. Первоорганизаторами бунтов стали 11 злостных нарушителей режима отбывания наказания. Массовые беспорядки происходили как в жилой, так и в производственной зоне исправительных учреждений. К уголовной ответственности по обвинению в действиях, дезорганизирующих работу ИТУ, и массовых беспорядках было привлечено 32 человека. Трое организаторов бунтов были приговорены к высшей мере наказания — расстрелу. В 1972 году приговор был приведен в исполнение. Остальные 29 подсудимых были приговорены к различным срокам лишения свободы — от 2 до 15 лет.

Захваты заложников в исправительных учреждениях до начала 80-х годов не были распространенным явлением. Однако неподготовленность исправительной системы к эффективному проведению специальных операций по освобождению заложников привела к тому, что к концу 80-х годов захваты заложников в исправительных учреждениях стали массовым явлением.

Н. П. Барабанов приводит следующие данные: по сравнению с 1985 годом в 1986 году число захватов заложников увеличилось в 3 раза, в 1987 — в 4,5 раза, в 1989 — в 39 раз. Спад начался с 1991 года, после того как были разработаны эффективные правовые и управленческие меры. Это способствовало проведению ряда успешных специальных операций по освобождению заложников [10, с. 40].

В современном российском законодательстве правовые основы функционирования исправительных учреждений при возникновении групповых эксцессов со стороны осужденных регламентируются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации. Он определяет основания для применения мер безопасности в исправительных учреждениях (т. е. физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия) и порядок введения режима особых условий. Одним из оснований введения режима особых условий в исправительном учреждении являются массовые беспорядки осужденных.

Таблица 1 — Количественные показатели совершения массовых беспорядков и групповых неповиновений в учреждениях УИС за период с 2011 по 2018 год

2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
2	3	1	4	5	3	1	1

Некоторые ученые предлагают введение иных оснований, кроме массовых беспорядков, для введения режима особых условий. В частности, такими основаниями могут служить побег и захваты заложников. Мы также поддерживаем данную позицию. В обоснование данной позиции приведем некоторые статистические данные.

Таблица 2 — **Количество сообщений о побегах осужденных из-под надзора за период с 2013 по 2018 г.**

2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
121	100	109	90	151	176

Особую общественную опасность представляют групповые побеги из исправительных учреждений.

Таблица 3 — **Динамика групповых побегов из мест лишения свободы за период с 2014 по 2018 г. в количественном и процентном соотношении от общего числа побегов**

2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
16	18	9	5	17
14 %	16 %	10 %	7 %	10 %

По результатам анализа исторических нормативных источников, современного законодательства, статистических данных мы видим, что побеги существовали как в глубокой древности, так и в наше время. Изменились мотивы побегов и способы их совершения. Но и раньше, и в наши дни побеги из мест лишения свободы являлись и являются общественно опасным деянием независимо от того, какими способами они совершаются и какие цели преследуют.

Таким образом, по нашему мнению, необходимо внести изменения в ч. 4 ст. 85 «Режим особых условий в исправительных учреждениях» Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации 1996 года: после слов «при массовых беспорядках» добавить слова «совершении побегов осужденными».

Одним из преступлений с высокой общественной опасностью, совершаемых в условиях исправительных учреждений, является захват заложников.

Таблица 4 — **Динамика захватов заложников в исправительных учреждениях за период с 2006 по 2018 г.**

2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
0	3	1	1	0	1	0
2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	
0	0	2	0	1	0	

Проведенный в научной статье анализ законодательства в области исполнения наказаний в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения позволил нам сделать следующие выводы:

1) анализируя правовое регулирование исполнения наказаний в условиях стихийного бедствия, введения чрезвычайного или военного положения на дореволюционном этапе развития, мы можем сделать вывод, что на данном этапе происходило формирование и зарождение законодательства в указанной области, однако некоторые правовые нормы, сформировавшиеся в рассмотренный исторический период, имеют прообраз в действующем законодательстве;

2) в советский период на практике военное положение вводилось по решению уполномоченного на то органа государственной власти при особых обстоятельствах, связанных не только с военной угрозой внешнего характера (открытие военных действий), но и с причинами внутреннего характера (массовые беспорядки, стихийное бедствие и т. п.), охватывая таким образом в современном смысле не только чисто военное, но и чрезвычайное положение, поэтому строгого разграничения институтов чрезвычайного и военного положения не существовало;

3) в целом как дореволюционное, так и советское законодательство об особых правовых режимах (особенно в первые годы советской власти) отличалось явно репрессивной и даже карательной направленностью и не предусматривало достаточно четкого разграничения между понятиями военного положения и чрезвычайного положения, что находило отражение и в советской юридической науке; обязательным и существенным признаком военного положения являлось введение комплекса ограничений прав граждан, что подчеркивается и в современной энциклопедической литературе;

4) современное регулирование и практика реализации режима особых условий в исправительных учреждениях России показывают, что данный режим вводится более чем в половине случаев при массовых беспорядках и групповых неповиновениях осужденных, помимо данных оснований для введения режима особых условий современная практика деятельности исправительных учреждений диктует необходимость отнесения к ним групповых побегов, а также захватов заложников.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Исаев, И. А. История отечественного государства и права : учеб. пособие для подготовки к кандидатскому экзамену / И. А. Исаев. — М., 2017. — 800 с.
2. Юшков, С. В. История государства и права СССР : учебник / С. В. Юшков. — Ч. 1. — М., 1950. — 672 с.
3. Демидов, О. Г. Уклонение от наказания: уголовно-правовой и криминологический аспекты : дис. ... канд. юрид. наук / О. Г. Демидов. — Рязань, 2004. — 189 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Т. 1 : Законодательство Древней Руси. — М., 1984. — 430 с.
5. Киселев, С. Л. Чрезвычайные ситуации природного характера в России в 1801–1900 гг. и их связь с геологогеофизическими явлениями / С. Л. Киселев // Совершенствование системы экстренного реагирования органов внутренних дел и внутренних войск на чрезвычайные обстоятельства. — М., 1996. — С. 45–49.
6. Гернет, М. Н. История царской тюрьмы. В 5 т. / М. Н. Гернет. — Т. 3. 1870–1900. — М., 1961. — 430 с.
7. Макеев, В. В. Ограничение прав и свобод человека в законодательных актах советского государства (октябрь 1917–1918 гг.) / В. В. Макеев // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву : сб. науч. тр. — Н. Новгород, 1998. — Ч. 1. — С. 207–211.
8. Артамонов, Д. Н. Институт военного положения по советскому праву / Д. Н. Артамонов // Военное право: антология диссертаций. — М., 2011. — С. 97–100.
9. Филимонов, О. В. О концептуальных вопросах развития уголовно-исполнительной системы России / О. В. Филимонов // Уголовно-исполнительная политика, законодательство и право: современное состояние и перспективы развития : сб. материалов круглого стола. — М. : Юриспруденция, 2014. — С. 19–35.
10. Барабанов, Н. П. Предупреждение и пресечение чрезвычайных ситуаций криминального характера в исправительных учреждениях : монография. В 2 ч. — Ч. 1. — Рязань, 1999. — 191 с.

Поступила в редакцию 20.10.2020 г.

Контакты: dimas8807@mail.ru (Горбань Дмитрий Владимирович),
efremova.o-s@yandex.ru (Ефремова Ольга Сергеевна)

Gorban D. V., Efremova O. S.

LEGISLATION IN THE FIELD OF EXECUTION OF PUNISHMENTS IN A NATURAL DISASTER, STATE OF EMERGENCY OR MARTIAL LAW: RETROSPECTIVE AND CURRENT ISSUES

In the practice of institutions and bodies of the criminal Executive system, situations arise in which their normal life activity may be temporarily interrupted, and they switch to the so-called special order of functioning.

Such situations include: natural disasters; mass riots of convicts; accidents; introduction of a state of emergency or martial law; group disobedience of convicts; taking and releasing hostages on the

territory of a correctional institution; search and detention of convicts who escaped from a correctional institution; fires.

In the event of these emergency situations, the operational situation in correctional institutions is sharply complicated. And in this regard, according to the legislation, the above circumstances may become grounds for the introduction of a regime of special conditions in correctional institutions, as well as pre-trial detention centers.

The special conditions regime is a set of organizational measures introduced when a state of emergency, martial law, or special status is established in the area where the correctional facility is located, as well as when mass riots or group disobedience of convicts occurs.

The study of problematic issues related to the introduction of special conditions is quite relevant for modern penitentiary science.

Keywords: *regime, emergency, correction facility, mass disorder, penal offence.*