

На правах рукописи

Минаева Ирина Сергеевна

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ И ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
ОСУЖДЕННЫМИ К НАКАЗАНИЯМ И ИНЫМ МЕРАМ
УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА, НЕ СВЯЗАННЫМ
С ИЗОЛЯЦИЕЙ ОТ ОБЩЕСТВА**

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность,
правозащитная и правоохранительная деятельность

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2021

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Псковский государственный университет»

Научный руководитель доктор юридических наук, доцент
Смирнова Ирина Николаевна

Официальные оппоненты: **Емельянова Елена Владимировна**,
доктор юридических наук, доцент,
федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургская академия Следственного комитета Российской Федерации»,
декан факультета подготовки научно-педагогических кадров

Тепляшин Павел Владимирович,
доктор юридических наук, доцент,
федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Сибирский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», профессор кафедры уголовного права и криминологии

Ведущая организация федеральное казенное образовательное учреждение высшего образования «**Кузбасский институт Федеральной службы исполнения наказаний**»

Защита состоится 2 июля 2021 года в 10 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.203.011.03, созданного на базе федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Еременко, 83, аудитория 503.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Ростовского юридического института МВД России (<http://www.rui.mvd.ru>).

Автореферат разослан «___» апреля 2021 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

 **Ольга Владиславовна Айвазова**

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования и ее значимость для науки и практики. В современных условиях особенно актуальными как в теоретическом, так и в практическом отношении стали проблемы обеспечения безопасности деятельности правоохранительных органов, куда включены уголовно-исполнительная система (далее УИС) и органы внутренних дел (далее ОВД), призванные обеспечить защиту социальных объектов от негативных сил и процессов, происходящих внутри российского общества. За последние годы появились новые формы и источники угроз личной, общественной и государственной безопасности и жизненно важным интересам, которые в рамках старого механизма деятельности институтов государства не могут быть обеспечены. Несмотря на все принимаемые меры, преступность продолжает оказывать мощное отрицательное влияние на все сферы жизнедеятельности государства и общества, серьезно тормозит социально-экономические и политические преобразования России, подрывает ее международный авторитет.

Принципиально изменилась структура и динамика преступности. Преступность в значительной степени стала организованной (до 10-15 % выявленных преступлений с квалифицирующим признаком «совершено организованной группой», возросло десятикратно); дерзкой (тяжкие и особо тяжкие преступления составляют 30 %), в 2020 году по сравнению с 2015 годом на 2,2 % увеличилось количество убийств и покушений на убийство, на 4,4 % - фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью; мобильно-сетевой (до 25 % преступлений совершаются с применением сетевых телекоммуникационных технологий).

В связи с этим, наблюдается сложный криминогенный состав лиц, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций (далее – УИИ) УИС. Уровень повторной преступности среди данной категории осужденных составил: 2015 г. – 1,49 %; 2016 г. – 2,02 %; 2017 г. – 2,44 %; 2018 г. – 2,09 %¹. Возрастает роль применения профилактических мер воздействия со стороны УИС и ОВД. По данным

¹ Анализ результатов правоохранительной деятельности УИИ за 2016–2018 гг.

ФСИН России, в 2019 г. по учетам УИИ прошло 1003165 человек, из них 19413 человек снято с учета в связи с осуждением за новое преступление (2018 г. – 19002 человек, 2017 г. – 15692 человек, 2016 г. – 10652 человека)¹.

Наблюдается закономерная тенденция увеличения количества осужденных без изоляции от общества, связанная с декриминализацией уголовных наказаний. На 1 октября 2020 г. на учете УИИ состояло 460567 осужденных, 7858 – под домашним арестом, 2670 – под запретом определенных действий, 45 – под залогом с обязанностью по соблюдению запретов, предусмотренных ч. 6 ст. 105.1 УПК РФ².

В современных условиях, которые определяются сложной криминогенной ситуацией, высока роль органов обеспечения правопорядка - Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации (далее ФСИН России) и Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее МВД России), которые характеризуются многоаспектностью реализуемых функций, состоящих в охране общественных отношений от преступных посягательств³.

В рассматриваемом аспекте предполагается исследование вопросов, касающихся взаимодействия отдельно взятых служб и подразделений УИС и ОВД (УИИ, служба участковых уполномоченных полиции (далее СУУП), инспекция по делам несовершеннолетних (далее ИДН), подразделения розыска УИС, криминальная полиция (далее КП), полиция общественной безопасности (далее ПОБ), патрульно-постовая служба полиции (далее ППС), ГИБДД и др.), т.к. их совместная деятельность значительным образом определяет состояние безопасности и правопорядка в обществе. В значительной степени это связано с предупреждением и профилактикой совершения новых преступлений, лицами, отбывающими уголовные наказания без изоляции от общества. В связи с этим, мы сталкиваемся с системой теоретических, понятийных, организационных и правовых проблем, которые на данном этапе состояния российского общества нуждаются в научном осознании, анализе, обобщениях, специальных разработках и развитии взаимодействия, включая сетевые механизмы противодействия преступности.

¹ Официальный сайт ФСИН России. URL :<http://fsin.su/> (дата обращения 22.05.2020).

² Официальный сайт ФСИН России. URL :<http://fsin.gov.ru/> (дата обращения 25.12.2020).

³ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

Кроме того, актуальность исследования определяется необходимостью совершенствования предупредительной правоохранительной деятельности УИС и ОВД в условиях трансформации социально-экономической среды и пенитенциарной системы, обусловленные положениями проекта «Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года», направленные на развитие и оптимизацию системы уголовных наказаний без лишения свободы¹.

Отдельного внимания заслуживает специфика организации и правового обеспечения функций УИС и ОВД по контролю (надзору) за осужденными без изоляции от общества, которая проявляется на многих этапах реализации исполнения уголовных наказаний, предусмотренные нормами уголовного и уголовно-исполнительного права. Это позволяет в достаточной мере рассматривать вопросы системного взаимодействия УИС и ОВД и определяет необходимость проведения исследования по различным направлениям деятельности служб и подразделений указанных органов. Например, по осуществлению оперативно-розыскной деятельности, розыска осужденных, уклоняющихся от отбывания наказаний, мероприятий, направленных на ликвидацию массовых беспорядков и по защите от вооруженных нападений на подразделения в местах совместной дислокации и др.

Анализ информационно-аналитических материалов и правоприменительной практики показывает, что в деятельности служб и подразделений УИС и ОВД, обеспечивающих контроль (надзор) за осужденными без изоляции от общества (УИИ, ИДН, КП, ПОБ и др.), выявляются множественные нарушения законности, которые, к сожалению, носят системный характер, что подтверждается результатами и других исследований². Это отсутствие требуемых проверок осужденных по учетам ОВД на предмет совершения ими новых противоправных деяний; отсутствие

¹ Пояснительная записка к проекту распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года; Официальный сайт ФСИН России. URL : <http://fsin.su/> (дата обращения 15.02.2020).

²Савосин В. М. Роль прокурорского надзора при исполнении наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества // Сборник материалов VIII Всероссийского совещания руководителей уголовно-исполнительных инспекций, исправительных центров и подразделений по контролю за исполнением наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, территориальных органов ФСИН России. М., 2019. С. 13–15; Ковалева М. С., Смирнова И. Н. Актуальные вопросы организации взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций с прокуратурой в современных условиях // Юридическая мысль. 2019. № 2-3. С. 176–179.

проверок осужденных СУУП либо предоставление формальных рапортов; представление недостоверной информации в отношении подучетных лиц и т.д.

Все это обуславливает необходимость проведения комплексного теоретико-прикладного исследования, на базе которого можно предложить завершённую и стройную частную теорию взаимодействия УИС и ОВД в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества. Данная теория взаимодействия направлена на обеспечение безопасности и правопорядка, с содержанием основных принципов взаимодействия, определением новых форм и методов взаимодействия (информационно-аналитического взаимодействия, планирования, сетевого взаимодействия, подготовки кадров и иного ресурсного обеспечения) и на данной основе определить перспективу взаимодействия УИС и ОВД. Подобная логика была продиктована сложностью и многогранностью поставленной научной задачи.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Исследование носит междисциплинарный характер, отдельные аспекты взаимодействия рассматривались исследователями таких отраслей знания, как социология, юриспруденция, теория государственного управления, юридическая психология, включая их практическое применение в деятельности УИС и ОВД: Б.Б. Барановым, А.В. Варданяном, Е.А. Гришко, Э.Е. Гензюком, Е.В. Емельяновой, А.В. Звоновым, В.Д. Малковым, В.И. Огородниковым, Н.Г. Осадчей, А.С. Колосовым, Ю.А. Ляховым, Р.Г. Мироновым, С.Н. Назаровым, А.М. Потаповым, Ю.А. Тихомировым, Г.А. Тумановым, В.И. Селивёрстовым, В.А. Уткиным, О.В. Филимоновым, Н.Б. Хуторской и др.

Исторические аспекты и вопросы исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы, в том числе за рубежом, затрагивались в работах А.В. Андреева, Д.Е. Баталина, И.В. Дворянскова, А.В. Звонова, Ю.А. Кашуба, А.С. Колосова, Г.Г. Небрятенко, В.А. Пертли, Н.И. Петренко, А.М. Потапова, В.В. Сергеевой, С.Х. Шамсунова и др.

Очевидность значимости работ указанных авторов не вызывает сомнений. Причем в настоящее время, с одной стороны, доля наказаний, не связанных с лишением свободы, составляет несколько менее 3/4 общего количества судебных

решений по уголовным делам¹, с другой – сохраняется сложный криминогенный состав подучетных лиц, недостаточная эффективность применяемых к ним мер предупредительно-профилактического воздействия. Это в совокупности обуславливает необходимость дальнейшей разработки теоретических и практических вопросов организационно-правового обеспечения совместной правоохранительной деятельности.

Различным проблемам теории и практики деятельности УИС в сфере организации исполнения наказаний без изоляции осужденных от общества, в том числе организации деятельности УИИ, эффективности исполнения альтернативных лишению свободы видов наказания, предупреждения повторной преступности подучетных лиц, посвящены труды А.А. Аксёнова, Л.И. Беляевой, И.В. Борисенко, И.В. Дворянскова, Н.В. Ольховика, Е.В. Сервие, И.Н. Смирновой, П.В. Тепляшина, Д.В. Чернышёвой, А.Г. Чобаняна и др.

Проблемы организации деятельности УИС по правовым, организационным и управленческим аспектам в различных сферах деятельности, включая иные правоохранительные структуры и общественные объединения правоохранительной направленности в той или иной степени подвергались научному исследованию, по которым были защищены диссертации: В.В. Асадова, Н.П. Белой, И.В. Борисенко, Т.А. Валеева, М.В. Воробьёва, М.В. Сысоева, Л.Н. Тарабуева, Д.В. Чернышёвой и др.

Отличительной чертой настоящего диссертационного исследования можно обозначить то, что оно посвящено рассмотрению теоретических и организационно-правовых вопросов взаимодействия УИС и ОВД в рамках совместной предупредительной и профилактической деятельности условиях социально-экономического развития страны с целью предупреждения совершения преступлений и обеспечения общественной и государственной безопасности. Именно это предопределило выбор данной проблемы, ее направленность и содержание.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе взаимодействия УИС и ОВД по предупреждению совершения

¹Коробкова Е.А. Об итогах работы уголовно-исполнительных инспекций и исправительных центров ФСИН России и задачах на предстоящий период // Сборник материалов VIII Всероссийского совещания... С. 5.

преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества.

Предметом исследования являются теоретические и организационно-правовые основы взаимодействия УИС и ОВД по предупреждению преступлений и иных правонарушений осужденными без лишения свободы.

Цель исследования заключается в комплексном научном анализе правоохранительной деятельности УИС и ОВД по предупреждению преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы и выработке на этой основе теоретических и организационно-правовых мер по ее совершенствованию.

Для достижения указанной цели исследования автором были решены следующие задачи:

- исследованы основные понятия и принципы организационно-правового обеспечения взаимодействия УИС и ОВД в сфере предупреждения преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы;
- проанализирована эволюция организационно-правовых основ взаимодействия УИС и ОВД в сфере предупреждения преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы;
- рассмотрено современное состояние организационно-правовых основ взаимодействия УИС и ОВД в области предупреждения преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы;
- вскрыты проблемы организации информационно-аналитического обеспечения и планирования взаимодействия УИС и ОВД в сфере предупреждения преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы и предложены меры по их совершенствованию;
- сформулированы основные направления совершенствования организационно-правовых основ взаимодействия УИС и ОВД в исследуемой сфере;
- проанализировано взаимодействие УИС и ОВД в сфере предупреждения повторной преступности осужденных, состоящих на учете УИИ, и предложены меры по повышению его эффективности.

Методологическая база и методы исследования. В основу настоящего исследования положены общие и специальные методы; с помощью метода статистического анализа диссертант исследовал количественные показатели

реализации правоохранительной функции УИИ, связанной с контролем подучетных лиц, в том числе в рамках взаимодействия с ОВД; благодаря возможностям метода анкетирования было изучено мнение сотрудников УИИ в заявленной сфере правоохранительной деятельности; на базе сравнительно-правового метода вскрыты пробелы в законодательстве и нормативной правовой базе регулирования работы УИИ в реализации правоохранительной предупредительной функции, в том числе совместной межведомственной.

Нормативная база исследования. Основой проведения исследования для автора послужили нормы Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также правовые акты ФСИН России и МВД России как правовая база реализации полномочий УИИ в совместной с ОВД правоохранительной предупредительной деятельности. Полнота исследования во многом была обеспечена благодаря активному применению решений судебных органов. В рамках диссертационного исследования учитывался отечественный опыт и опыт иных государств.

Эмпирическая база исследования предопределена его методологией, а также эмпирическими базовыми данными, содержащими в себе объемный теоретический материал теории и практики, полученный на протяжении работы над исследованием. Сбор эмпирического материала и работа с ним производились благодаря методам анкетирования и анализа документов. Проведено анкетирование 800 сотрудников УИИ четырех федеральных округов Российской Федерации (53 % от их общего числа), изучены 50 комплексных планов совместной деятельности УИИ и ОВД в рамках реализации совместной правоохранительной предупредительной деятельности в отношении подконтрольных лиц, а также планов мероприятий, направленных на укрепление законности в деятельности филиалов ФКУ УИИ, проанализированы информационно-аналитические и справочные материалы, материалы всероссийских совещаний, посвященных организации правоохранительной деятельности по исполнению наказаний без лишения свободы. Проведен опрос 35 курсантов-бакалавров (что составляет 2/3 от общего количества обучающихся на момент проведения исследования по специализации «Организация деятельности уголовно-исполнительных инспекций») в рамках исследования

проблем подготовки кадров для УИИ. В диссертации задействованы данные официальной статистики по результатам реализации возложенных на УИИ правоохранительных задач за период 2016–2020 гг., материалы правоприменительной и судебной практики.

Научная новизна исследования заключается в том, что на уровне монографического исследования проведен системный анализ организации и правового обеспечения деятельности служб и подразделений УИС и ОВД, осуществляющих контроль (надзор) за осужденными без изоляции от общества, в условиях проводимой реформы российской пенитенциарной системы и разработки новой «Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года». Элементы новизны имеют теоретическое и научно-практическое осмысление проблем взаимодействия УИС и ОВД, поскольку их совместная деятельность в значительной степени связана с раскрытием, предупреждением и профилактикой совершения новых преступлений осужденными, отбывающими уголовные наказания без изоляции от общества, и обуславливает необходимость формирования концептуальных положений для реализации данной функции государственного управления. Новизной обладает предлагаемая автором частная теория взаимодействия по предупреждению совершения преступлений лицами, состоящими на учете в УИИ.

Положения, выносимые на защиту:

1. Происходящие преобразования в обществе, гуманизация и либерализация уголовной юстиции, кардинальным образом обновили структуру УИС и ОВД. Принципиально изменились характер и структура преступности, которая все еще остается главным источником опасности для жизненно важных интересов личности, общества и государства. Это требует теоретического и научно-практического осмысления проблем взаимодействия УИС и ОВД, поскольку их совместная деятельность в значительной степени связана с раскрытием, предупреждением и профилактикой совершения новых преступлений осужденными, отбывающими уголовные наказания без изоляции от общества, и обуславливает необходимость формирования концептуальных положений для реализации данной функции государственного управления.

2. Формируемая частная теория взаимодействия по предупреждению

совершения преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества, основывается на современных закономерностях развития правоохранительной системы. Все элементы правоохранительной системы УИС и ОВД призваны обеспечить достижение единой цели, заключающейся в обеспечении безопасности, надежной охране правопорядка, защите от преступных посягательств прав и свобод граждан, интересов общества и государства. Взаимодействие УИС и ОВД - это совместная, регламентированная полномочиями и основанная на принципах, формах и методах, взаимосвязанных общими и специальными целями и задачами служб и подразделений деятельность, направленная на предупреждение совершения преступлений осужденными к наказаниям и иным мерам уголовно-правового характера, не связанным с изоляцией от общества.

3. Реформа УИС и система научных положений, заложенных в проект «Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года», представляют собой основополагающие идеи, направленные на совершенствование государственной политики в социально-экономической и правоохранительной сфере. В свою очередь, развитие института уголовных наказаний без изоляции от общества обуславливает необходимость внесения изменений в уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство и другие нормативно-правовые акты, с целью создания правовой базы, обеспечивающей исполнение уголовных наказаний не в местах лишения свободы, а в обществе.

Для обеспечения юридических гарантий по вопросам взаимодействия УИС и ОВД предлагается внести следующие изменения в УИК РФ:

в ст. 178 УИК РФ, добавить ч. 6 в следующей редакции:

«6. В порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, к осуществлению контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания привлекаются работники соответствующих служб органов внутренних дел»;

в ст. 178.1 УИК РФ, добавить ч. 10 в следующей редакции:

«10. К осуществлению контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, признанным в установленном порядке больными

наркоманией, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, привлекаются работники соответствующих служб органов внутренних дел»;

в ст. 47.1 УИК РФ, добавить ч. 1.1 в следующей редакции:

«1.1. К осуществлению контроля за соблюдением условий отбывания осужденными наказания в виде ограничения свободы, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, привлекаются работники соответствующих служб органов внутренних дел»;

в ст. 25 УИК РФ, добавить ч. 4 в следующей редакции:

«4. К осуществлению контроля за соблюдением условий отбывания осужденными наказания в виде обязательных работ, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами, привлекаются работники соответствующих служб органов внутренних дел».

В обоснование регламента взаимодействия, утвержденного приказом Министерства юстиции Российской Федерации и Министерства внутренних дел России от 4 октября 2012 г. № 190/912 и определения проблемных аспектов организационно-правового обеспечения взаимодействия служб и подразделений УИС и ОВД, потребовалось внесение дополнений в Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (далее Положение), пункт 45 которого предлагается изложить в следующей редакции: «организует участие органов внутренних дел в осуществлении контроля (надзора) за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них судом в соответствии с федеральным законом запретов и ограничений, а также в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно, и иных лиц, состоящих на учете в уголовно-исполнительных инспекциях».

4. Авторский анализ причин повторных преступлений, совершаемых подучетными лицами, в каждом конкретном случае, с учетом криминологических и социально-экономических факторов: отсутствие (наличие) источника дохода и необходимых для трудоустройства документов; особенности личности осужденных (алкогольная и наркотическая зависимость, недостаточный уровень интеллектуального развития и др.); неспособность противостоять отрицательному

окружению; криминальная зависимость от лидеров преступной среды; недостаточный контроль (надзор) за поведением осужденных и отсутствие полной и актуальной информации о лицах, склонных к совершению правонарушений и т.д., позволяет предложить научно обоснованный комплекс практических мер, направленных на обеспечение предупредительной правоохранительной деятельности УИС и ОВД в отношении подучетных лиц, предусматривающий:

- создание координирующего органа с целью совершенствования организационно-структурного построения и повышения эффективности управления;
- организацию межведомственных совещаний по вопросам взаимодействия с анализом оптимальности и результативности принятых мер по обеспечению контроля (надзора) за поведением исследуемых осужденных, включая несовершеннолетних лиц;
- наличие эффективного и качественного информационно-аналитического обмена данными с использованием телекоммуникационных и сетевых технологий;
- оказание практической помощи в организации взаимодействия на региональном, территориальном и местном (объектовом) уровнях, имеющих высокий показатель повторной преступности с проведением комплекса оперативно-профилактических и контрольно-надзорных мероприятий.

5. Совершенствование механизма взаимодействия и внедряемая система мер организационно-правового характера предполагает: постоянное обновление форм, средств, методов сотрудничества и правового регулирования совместной деятельности служб и подразделений УИС и ОВД; организацию планирования и информационного обеспечения совместной правоохранительной деятельности; внедрение инновационных методов работы по программам развития цифровых технологий; создание современной системы подготовки сотрудников УИС на базе образовательных учреждений ФСИН России и МВД России; создание условий материально-технической поддержки и оптимизации нагрузки на каждого сотрудника с учетом кадрового потенциала исследуемых органов. Качественное выполнение оперативно-служебных задач предполагает необходимость оптимизации информационного обеспечения взаимодействия с целью выявления: факторов риска, при совершении подконтрольными лицами повторных правонарушений в состоянии алкогольного опьянения; криминогенной зараженности осужденных и недостатков

предупредительно-профилактической работы с данной категорией граждан; лиц, ранее неоднократно привлекавшихся к уголовной ответственности и др. Обосновывается индивидуальный подход к организации совместной воспитательной и профилактической работы с несовершеннолетними осужденными, отбывающими наказания без изоляции от общества, с целью применения усиленного контроля за ними.

6. Обеспечение законности при реализации поставленных задач и выполнении требований нормативно-правовых актов, регламентирующих совместную деятельность УИС и ОВД, достигается при систематическом обмене информацией между территориальными органами управления МВД и ФСИН, с использованием электронных сервисов и социальных сетей. Эффективность такого взаимодействия обеспечивается за счет двустороннего обмена информацией, находящейся в информационных системах служб и подразделений (исключающей прямой доступ к базам данных), а также активного внедрения инновационных технологий и электронного документооборота.

7. Совершенствование организационной структуры управления служб и подразделений УИС, осуществляющих контрольные функции за поведением осужденных, отбывающих уголовные наказания без изоляции от общества, зависит от реформирования уголовно-исполнительной инспекции (УИИ), включающего последовательные этапы кадрового, ресурсного и материально-технического обеспечения. С учетом зарубежного опыта для обеспечения эффективного исполнения наказаний, не связанных с изоляцией осужденного от общества, и контроля за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, предлагаются меры по определению оптимальности организационных структур УИИ, исходя из совокупности решаемых задач и придания социальной направленности их работе, связанной с ресоциализацией и формированием правопослушного поведения осужденных.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что представленные в нем результаты развивают актуальные аспекты теории уголовно-исполнительного права и восполняют отдельные пробелы в теории организации правоохранительной деятельности в сфере предупреждения повторной

преступности осужденных без лишения свободы в целом и организации совместной деятельности УИИ и ОВД в частности.

В процессе проведения исследования были вскрыты пробелы теоретического обеспечения взаимодействия УИС и ОВД и выявлены проблемы его организационно-правовых основ. Положения диссертационного исследования обогащают научные знания о принципах взаимной деятельности УИС и ОВД, направленных на эффективное предупредительное воздействие на подконтрольных лиц.

Сформулированы научно обоснованные выводы по совершенствованию теоретико-правовых основ взаимодействия УИС и ОВД как одного из ключевых механизмов оптимизации правоохранительной предупредительной работы. Кроме того, сформулированы и обоснованы предложения по содержанию и повышению практической направленности подготовки кадров, реализующих взаимодействие УИИ и ОВД.

Полученные в процессе проведения исследования результаты могут послужить источником в будущем для изучения проблем организации и правового обеспечения изученного нами направления правоохранительной деятельности: оптимизации контроля за подконтрольными лицами; повышения уровня внешнего взаимодействия УИС; совершенствования организации предупредительной правоохранительной деятельности; участия ОВД в реализации общей с УИС предупредительной задачи.

Практическая значимость исследования предопределяется направленностью сформулированных в нем практических рекомендаций по организации совместной деятельности УИИ и ОВД на оптимизацию организации правоохранительной предупредительной деятельности. Результаты исследования в сфере совершенствования форм взаимодействия УИС и ОВД, ориентированные на достижение целей наказания, могут быть использованы в дальнейшем при совершенствовании отечественного законодательства, реализации концептуальных положений УИС, использоваться в практической деятельности органов и учреждений УИС, учтены судебными органами и органами прокуратуры для обеспечения эффективной предупредительной правоохранительной работы, а также возможности использования выводов и рекомендаций, имеющихся в настоящем исследовании, в процессе дальнейшего изучения теоретико-правовых вопросов

функционирования УИС, при издании учебной, научной и методической литературы.

Обоснованность и достоверность результатов исследования подтверждается методикой, методологической и эмпирической базой исследования, системно-функциональным подходом к исследованию деятельности УИС в сфере контроля за подучетными лицами и организации межведомственного взаимодействия, а также репрезентативностью проанализированных эмпирических данных, которые были положены в разработку и обоснование научных и практических предложений. В рамках диссертационного исследования была проведена широкая работа по изучению правовых и научно-теоретических источников различных исследователей и специалистов в области организации исполнения наказаний.

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования.

Основные результаты диссертационного исследования были представлены в качестве докладов на следующих научно-практических конференциях: Международная научно-практическая конференция, посвященная 55-летию юбилею со дня образования Академии МВД Республики Беларусь (4 апреля 2013 г., Минск), Международная конференция «Концептуальные направления совершенствования правоохранительной системы в свете реализации «Стратегии развития Казахстана до 2050 года» (31 октября 2013 г., Костанай), «Актуальные проблемы назначения и исполнения уголовных наказаний» (22–23 октября 2015 г., Псков), совместная Международная научно-практическая конференция «Конституционно-правовой механизм реализации прав и свобод человека и гражданина в Республике Казахстан», посвященная 25-летию Конституции Республики Казахстан (21 августа 2020 г. Костанайская академия МВД имени Шракбека Кабылбаева). Помимо этого, отдельные положения исследования изложены в монографиях, а также в ряде статей, опубликованных в журналах, входящих в перечень изданий, который утвержден Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации; в зарубежных изданиях, индексируемых в Scopus; в иных изданиях.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, а также заключения, списка использованной литературы и приложений.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования и степень ее научной разработанности. Кроме того, определены объект и предмет исследования, его цель и задачи, а также методология и методы, нормативная и эмпирическая база, теоретическая и практическая значимость, предложены аргументы научной новизны исследования и достоверности его результатов, раскрыты положения, выносимые на защиту, представлена информация об апробации результатов исследования.

Глава первая **«Эволюция организационно-правовых основ взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы»** состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Теоретические основы организационно-правового обеспечения взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы»* – раскрывается значение межведомственного взаимодействия с подразделениями ОВД в предупреждении повторных преступлений осужденных без лишения свободы. Обосновывается на результатах исследования влияние эффективности реализации поставленных перед УИС задач на государственную и общественную безопасность, что обуславливается в том числе функциями УИИ, связанными с обеспечением правопорядка, борьбой с организованной преступностью, наркоманией, с реализацией воспитательной функции и экономической функции¹.

Обосновывается наличие пробела, связанного с отсутствием закрепления понятия межведомственного взаимодействия на законодательном уровне, хотя оно

¹ Тепляшин П.В. Исполнение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, в Англии и Уэльсе // Уголовное право. – 2004. – № 3. – С. 64-65.

имеет широкую практику использования в совместной деятельности правоохранительных органов, и определяются меры по его устранению.

Предлагается повысить уровень взаимодействия УИИ с судами и прокуратурой, что, как доказывается в исследовании, положительно скажется на результатах совместной с ОВД работы.

Во втором параграфе – *«Современное состояние организационно-правовых основ взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы»* – рассматриваются актуальные организационные и правовые аспекты совместной УИИ и ОВД правоохранительной деятельности. Обосновывается, что для обеспечения эффективного предупреждения повторных преступлений осужденных без лишения свободы требуется комплексный подход, предусматривающий реализацию мер системного характера, направленных на оптимальное решение предупредительных правоохранительных функций.

В подтверждение необходимости оптимизации организации и правовых основ взаимодействия ведомств приводится аргумент, что, несмотря на принимаемые меры, лишь каждый третий опрошенный нами сотрудник УИИ оценивает установленный порядок межведомственного взаимодействия на «хорошо», следовательно, при имеющейся регламентации совместной деятельности УИИ и ОВД потенциал используется недостаточно.

Глава 2 «Правовое регулирование и организация взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе – *«Организация информационно-аналитического обеспечения взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения преступлений и иных правонарушений осужденных без лишения свободы»* – автор анализирует сущность информационного обеспечения взаимодействия УИИ и ОВД, проблемные аспекты его организации. Практически четверть респондентов считают, что анализ деятельности УИИ и ОВД перед тем, как принять план взаимодействия между ними по вопросам противодействия преступности среди лиц, состоящих на учете УИИ, проводится

поверхностно, что не может не отразиться на результатах совместной правоохранительной деятельности.

Автор исходит из того, что улучшение информационно-аналитической работы в рамках совместной деятельности направлено на обеспечение добросовестного выполнения сотрудниками филиалов ФКУ УИИ и ОВД своих функциональных обязанностей в части осуществления контроля за осужденными и проведения с ними индивидуально-профилактической работы, повышение требовательности к нарушителям порядка отбывания наказания, применение предусмотренных законом мер к осужденным. Как показало исследование, информационно-аналитические материалы и предложения о причинах противоправных действий подконтрольных носят формальный характер, в основном делаются для отписки, они не конкретны, не носят комплексного характера (каждый третий опрошенный). Раскрываются факты отсутствия взаимодействия и слабой профилактической работы со стороны участковых уполномоченных полиции, которые фиксируются и в представлениях прокуратуры и отрицательно влияют на эффективность применения мер предупредительно-профилактического воздействия на подучетных лиц.

Большое значение для повышения эффективности обмена значимой информацией и результативности воздействия на подучетных лиц имеет развитие информационных технологий и совершенствование форм электронного документооборота, что особо важно в рамках взаимодействия при розыске лиц, состоящих на учете УИИ.

Отдельно обращается внимание на то, что результативность организации взаимодействия УИИ и ОВД зависит от судебной практики, о чем свидетельствуют отказы судов в удовлетворении представлений УИИ, которые могут породить у осужденных чувство безнаказанности и в итоге – отрицательно сказаться на дальнейшей совместной деятельности УИИ и ОВД.

Во втором параграфе *«Организация планирования взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы»* – обосновывается значение планирования совместной деятельности УИИ и ОВД, раскрываются проблемы его организации, связанные с неэффективностью в связи с неконкретным характером планов, отсутствием учета в них интересов взаимодействующих сторон

(1/5 опрошенных), наличием в планах множества недостатков из-за планируемых неконкретных, не отвечающих требованиям практики мероприятий (более 1/4 респондентов).

Обосновывается необходимость постоянного анализа работы по выполнению планов, что позволит не допускать формального подхода к планированию, а также ознакомление всех участников совместной работы с утвержденным планом, что обуславливает возрастание роли информационно-аналитического обеспечения такой правоохранительной деятельности¹.

Реализация мероприятий, запланированных в планах совместной деятельности УИИ и ОВД, нередко на практике затрудняется в связи с просчетами в подборе и расстановке исполнителей, отсутствием их инструктажа, необходимого ресурсного обеспечения и контроля за исполнением решений (лишь незначительная часть респондентов констатировала эффективность заложенных в комплексные планы мер). Сложности в реализации мероприятий позволяют утверждать об отсутствии тщательного анализа состояния взаимной деятельности УИИ и ОВД, имеющихся в этом направлении проблемных аспектов, а также о том, что внесенные в план совместной деятельности мероприятия могли быть запланированы формально. Обосновываются меры, направленные на повышение эффективности планов комплексных мероприятий по обеспечению взаимодействия УИИ и ОВД.

Глава 3 «Совершенствование правовых и организационных основ взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы» – посвящена основным направлениям совершенствования взаимодействия УИС и ОВД по предупреждению совершения преступлений осужденными без лишения свободы и состоит из двух параграфов.

В параграфе первом *«Основные направления совершенствования взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения совершения преступлений осужденными без лишения свободы»* – констатируется, что улучшение взаимодействия УИИ и ОВД может предусматривать, в частности, совершенствование правового обеспечения

¹ Емельянова Е. В., Емельянова А.Н. О некоторых проблемных аспектах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста // Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний России. – 2018. – С. 91-98.

совместной деятельности УИИ и ОВД; создание современной системы подготовки сотрудников УИИ и ОВД (мы в работе сосредоточили внимание на УИИ); улучшение материально-технического обеспечения подразделений рассматриваемых ведомств; повышение качества планирования и информационного обеспечения совместной правоохранительной предупредительной деятельности УИИ и ОВД; поиск новых методов работы в сфере предупредительной правоохранительной деятельности, а также совершенствование уже существующих форм взаимодействия. На основе проведенного исследования предлагается обоснованная система научных положений, находящих прямое отражение в «Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации на период до 2030 года».

Обосновываются некоторые аспекты взаимосвязи организационного построения УИИ и эффективности их взаимодействия с ОВД. Автор представляет этапы проектирования организационной структуры УИИ, при этом акцентирует внимание на том, что эффективность управления можно проанализировать и оценить по уровню реализации установленных функций, надежности и организованности самой системы управления, оптимальности управленческих решений.

Большое значение при реализации совместных задач межведомственного взаимодействия имеет кадровое и иное ресурсное обеспечение подразделений. Обосновывается взаимосвязь и важность построения подготовки соответствующих кадров, исходя из конкретного содержания деятельности специалиста. Так, в процессе проведения исследования установлено, что практически у многих респондентов (курсантов) работа с библиографическими каталогами сопряжена с определенными и множественными затруднениями, с учетом удобства, быстроты и количества сведений, курсанты заменяют книги из библиотеки на интернет-источники. Респондентов отличает уверенность в подборе информации по интересующей проблематике, выделении из общего массива найденных сведений наиболее значимые, большинство из них готовы вступить в диалог с любыми людьми, любого возраста и положения, некоторые предпочитают общаться с людьми старшего возраста, имеющими большой практический опыт, которые могут поделиться значимой информацией, лишь единицы имеют лидерские качества, подавляющее большинство курсантов уверены в том, что свои права знают и готовы их отстаивать, но не забывают и свои обязанности, при этом, несмотря на

особенности будущей профессиональной деятельности, далеко не каждый готов взять на себя ответственность за принятие решений.

Обосновывается важность специальных дисциплин в процессе подготовки кадров, а также практической направленности обучения и методического обеспечения.

В параграфе втором *«Повышение эффективности организации взаимодействия уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в сфере предупреждения повторной преступности несовершеннолетних осужденных, состоящих на учете уголовно-исполнительных инспекций»* определяются основные направления повышения эффективности взаимодействия УИИ и ОВД применительно к несовершеннолетним подучетным лицам с учетом того, что отмечается достаточно высокий уровень их повторной преступности. Так, выявляются многочисленные факты недобросовестного исполнения своих обязанностей сотрудниками полиции и УИИ, требует решения вопрос своевременности получения упреждающей информации о несовершеннолетних осужденных, о совершаемых ими правонарушениях, в том числе преступлениях, на территории обслуживания иных территориальных ОВД. Предлагается шире использовать превентивные возможности инновационных технологий и электронного документооборота в реализации правоохранительных функций.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются основные выводы и предложения.

**Основные положения диссертационного исследования
опубликованы в научных публикациях автора:**

В монографиях:

1. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Актуальные проблемы деятельности уголовно-исполнительных инспекций в сфере исполнения наказаний без изоляции осужденного от общества, а также меры пресечения в виде домашнего ареста: моногр. / И.Н. Смирнова, А.С. Смирнова, И.С. Бычинская. – Псков : Филиал негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский институт государственного управления и права» в Псковской области, 2016. – 168 с. – 8,0 /3,0 п. л.

2. *Минаева, И.С.* Организационно-правовые основы правоохранительной деятельности в сфере взаимодействия уголовно-исполнительных инспекций и органов внутренних дел : моногр. / И.Н. Смирнова, И.С. Минаева. – Псков : Псковский государственный университет, 2018. – 136 с. – 6,0/2,5 п. л.

*В рецензируемых научных журналах, включенных в перечень, утвержденный
Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего
образования Российской Федерации:*

3. *Бычинская, И. (Минаева, И.)* Особенности личности условно осужденных за преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков / И. Бычинская, И. Смирнова // Закон и право. – 2012. – № 2. – С. 101–102. – 0,15/0,1 п. л.

4. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Проблемы предоставления отсрочки отбывания наказания лицам, впервые совершившим преступления небольшой и средней тяжести в сфере незаконного оборота наркотиков страдающим наркоманией / И.С. Бычинская, И.Н. Смирнова // Право и государство: теория и практика. – 2012. – № 2(86). – С. 99. – 0,05/0,03 п. л.

5. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Реализация уголовно-исполнительными инспекциями функции контроля за соблюдением отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными больными наркоманией / И.С. Бычинская, И.Н. Смирнова // Закон и право. – 2013. – № 1. – С. 101–103. – 0,15/0,1 п. л.

6. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Современное состояние и проблемы уголовно-исполнительных инспекций / И.С. Бычинская, И.Н. Смирнова // Закон и право. – 2014. – № 5. – С. 113–115. – 0,15/0,1 п. л.

7. *Минаева, И.С.* Организация предупредительно-профилактической работы с осужденными без изоляции от общества/ И.С. Минаева // Государственная служба и кадры. – 2016. – № 2. – С. 146–147. – 0,1 п. л.

8. *Минаева, И.С.* Правовые основы совместной деятельности уголовно-исполнительных инспекций с органами внутренних дел / И.С. Минаева // Закон и право. – 2016. – № 11. – С. 107–109. – 0,2 п. л.

9. *Минаева, И.С.* Приоритетные направления функционирования уголовно-исполнительных инспекций/ И.С. Минаева, И.Н. Смирнова // Закон и право. – 2017. – № 6. – С. 106–108. – 0,15/0,1 п. л.

10. *Минаева, И.С.* Некоторые аспекты правоохранительной деятельности в сфере исполнения наказаний в отношении несовершеннолетних осужденных без лишения свободы / Б.Б. Казак, И.С. Минаева // Вестник Российского университета кооперации. – 2020. – № 3(41). – С. 127–131. – 0,4/0,2 п. л.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

11. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Принципы взаимодействия территориальных органов Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков / И.С. Бычинская // Безопасность уголовно-исполнительной системы. – 2012. – № 3(19). – С. 26–28. – 0,2 п. л.

12. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Организационно-правовое регулирование деятельности уголовно-исполнительных инспекций по контролю за соблюдением отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными больными наркоманией / И.С. Бычинская, П.В. Дихтиевский // Уголовно-исполнительное право. – 2013. – № 1(15). – С. 26–28. – 0,15/0,1 п. л.

13. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Осуществление контроля за поведением осужденных, признанных больными наркоманией, отбывание наказания которым отсрочено, и прохождением ими курса лечения от наркомании, а также медико-социальной реабилитации / И.С. Бычинская // Безопасность уголовно-исполнительной системы. – 2013. – № 1(21). – С. 36–39. – 0,25 п. л.

14. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Проблемы организационно-правового обеспечения отсрочки отбывания наказания осужденным, больным наркоманией в Российской Федерации / И.С. Бычинская, С.Х. Шамсунов // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов : сб. материалов Междунар. науч.-практич. конф., посв. 55-летнему юбилею со дня образования Академии МВД Республики Беларусь (4 апреля 2013 года, г. Минск). – Минск : Академия МВД Республики Беларусь, 2013. – С. 377. – 0,15/0,1 п. л.

15. *Бычинская, И.С. (Минаева, И.С.)* Некоторые проблемы организации контроля за поведением осужденных, отбывание наказания которым отсрочено / И.С. Бычинская, О.Г. Ковалев// Концептуальные направления совершенствования правоохранительной системе в свете реализации «Стратегии развития Казахстана до 2050 года» : сб. материалов Междунар. науч.-практич. конф. (31 октября 2013 года, г. Костанай). – Костанай: Костанайская академия Министерства внутренних дел Республики Казахстан, 2013. – С. 81–87. – 0,4/0,2 п. л.

Минаева Ирина Сергеевна

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ И ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В СФЕРЕ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ СОВЕРШЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ
ОСУЖДЕННЫМИ К НАКАЗАНИЯМ И ИНЫМ МЕРАМ
УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРА, НЕ СВЯЗАННЫМ
С ИЗОЛЯЦИЕЙ ОТ ОБЩЕСТВА

12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская
деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать 16.04.2021 г.

Печать ризограф. Бумага офсетная. Гарнитура «Таймс»
Формат 60x84/16. Объем 1,2 уч.-изд.-л.

Заказ № _____. Тираж 150 экз.

Отпечатано в копировально-множительном центре

www.kcentr.com / +7 863 250 11 25

ул. СУВОРОВА, 19

КОПИЦЕНТР

осн.в 1996 году