

УДК 343.8

ОТДЕЛЬНЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНО ЗНАЧИМЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

А. В. Щербаков

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры организации режима и оперативно-розыскной деятельности
в уголовно-исполнительной системе
Псковского филиала Академии ФСИН России

Актуальность темы исследования обусловлена прежде всего тем, что Российская Федерация исходит из необходимости постоянного совершенствования системы обеспечения общественной и национальной безопасности (Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г.), в связи с чем в настоящее время концептуально определены стратегические национальные приоритеты (статья 212 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»). Не является исключением деятельность органов и учреждений уголовно-исполнительной системы, так как она многоаспектна и имеет своим назначением не только исполнение приговоров судов, но и обеспечение внутренней и внешней безопасности.

Ключевые слова: государственная безопасность, национальная безопасность, правоохранительные органы, безопасность уголовно-исполнительной системы, администрация исправительных учреждений, осужденные.

Основным средством обеспечения безопасности пенитенциарного ведомства является исправление, воспитание осужденных, а также деятельность органов и учреждений, исполняющих наказания, в сфере предупреждения совершения новых преступлений как спецконтингентом, так и иными лицами, находящимися на территории мест лишения свободы, что соответствует целям и задачам уголовно-исполнительного законодательства и предопределяет специфику деятельности уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) в данном направлении.

При этом необходимо учитывать, что безопасность пенитенциарного ведомства генетически связана с общей системой национальной безопасности государства, поскольку включает в себя комплекс нормативно-правовых и организационно-правовых сил и средств, направленных на противодействие угрозам нормальному развитию Российского государства и общества, правоохраняемым интересам граждан.

Вместе с тем безопасность пенитенциарных исправительных учреждений (далее — ИУ) заключает в себе существенную специфику, обусловленную особенностями ее основных угроз и проявляющую себя в организационно-правовых инструментах ее обеспечения.

В целом же деятельность по обеспечению безопасности УИС выходит за рамки уголовно-исполнительного законодательства и организуется в соответствии с требованиями различных отраслей права. При этом нами было обращено внимание на отсутствие в законодательстве и иных нормативных правовых актах регламентации деятельности УИС по реализации полномочий в обеспечении ее безопасности.

В современных условиях УИС России переживает непростой процесс реформирования, предпосылки и ход которого были заданы двумя стратегическими, концептуально отраженными целевыми установками: 1) гуманизацией УИС в параметрах конституционных норм, с учетом международных стандартов и демократизации Российского государства и общества; 2) повышением эффективности УИС в контексте

выполнения ею социальных и специальных функций. При этом в условиях демократизации государства и общества, с одной стороны, изменяется содержание функций, конкретных задач, форм и методов работы правоохранительных органов, в том числе УИС и входящих в нее органов и учреждений. В целом в современной динамично развивающейся системе правовых отношений и ценностей правоохранительная служба не рассматривается больше как силовой институт, обладающий неограниченным репрессивным потенциалом. Напротив, это гарант социально-психологического комфорта граждан, так как смысл правоохранительной деятельности заключается в том, чтобы всеми дозволенными силами и средствами помочь человеку восстановить нарушенное право, в том числе в ситуациях, когда оно нарушено самим государством.

С другой стороны, появляются новые формы и источники угроз личной, общественной и государственной безопасности, в том числе в связи с функционированием и развитием УИС. Под их влиянием уже начала формироваться идеология отказа от основополагающих прав человека, в частности предлагается использовать принцип коллективного возмездия к семьям, этносам, конфессиональным группам террористов, и такие взгляды получают распространение не только за рубежом, но и в России. Соответственно, один из острейших вопросов заключается в том, как не нарушить баланс между обеспечением безопасности государства и общества и соблюдением прав человека. В свою очередь, органы и учреждения УИС, деятельность которых непосредственно связана с исполнением наказаний во взаимосвязи с задачами исправления осужденных, их ресоциализацией, обеспечением пенитенциарной безопасности, должны адекватно реагировать на происходящие изменения.

Во-первых, в настоящее время наблюдается омоложение и ухудшение криминологических характеристик контингента осужденных и отбывающих наказания в ИУ ФСИН России, что проявляет себя в том числе в различных формах деструктивного поведения, предпринимаемых попытках дезорганизации ИУ, а также в посягательствах на работников УИС. Параллельно следует обращать внимание на то, что во взаимосвязи с расширением практики альтернативных наказаний действующим в России уголовно-исполнительным инспекциям приходится контролировать исполнение наказаний все более рецидивоопасного контингента, что, в свою очередь, осложняет их работу и снижает ее эффективность, а также создает угрозу безопасности сотрудников. В этой связи были востребованы научные разработки вопросов нейтрализации и минимизации соответствующих пенитенциарных угроз и опасностей, а также мобилизации готовности сотрудников органов и учреждений, исполняющих наказания, эффективно и в параметрах правовых предписаний действовать в этом направлении. При этом был принят во внимание позитивный зарубежный опыт.

Во-вторых, несмотря на очевидную значимость всестороннего комплексного обеспечения безопасности УИС при помощи правовых и организационных средств, до настоящего времени отсутствует официальный программный документ — Концепция безопасности УИС Российской Федерации. В данной Концепции, в развитие Концепции национальной безопасности России и с учетом специфики правоохранительной деятельности в уголовно-исполнительной сфере, должны найти отражение ключевые понятия и элементы безопасности УИС, основы их функциональной взаимосвязи и взаимодействия, в целом должен быть предметно обозначен механизм управления безопасностью УИС [1, с. 15–17].

В-третьих, в современных условиях требуется принятие ряда законодательных и организационно-правовых мер, принимающих во внимание международные правовые стандарты и позитивный зарубежный опыт в пенитенциарной сфере деятельности и направленных на совершенствование надзора и контроля за деятельностью УИС в связи с вопросами ее безопасности; повышение эффективности уголовно-правовой охраны безопасности пенитенциарных учреждений, прежде всего в части уси-

ления уголовной ответственности за действия, посягающие на их нормальную работу, безопасность персонала, безопасность осужденных; организацию надлежащего взаимодействия между субъектами обеспечения безопасности УИС, в том числе представляющими другие правоохранительные органы, иные государственные органы, институты гражданского общества, осуществляемого по линии профилактики и пресечения преступных проявлений и иных правонарушений, а также в рамках воспитательной и социальной работы с осужденными; укрепление кадрового и ресурсного потенциала УИС, оптимизацию профессиональной подготовки сотрудников УИС во взаимосвязи с вопросами обеспечения безопасности; приведение нормативно-правовых основ технических средств обеспечения пенитенциарной безопасности в соответствие с их назначением; повышение правовой определенности в решении вопросов дифференциации условий содержания осужденных в контексте пенитенциарной безопасности; повышение стимулирующей роли воспитательно-профилактических и социально-психологических мероприятий, ориентированных на процесс исправления и ресоциализации осужденного, что, в свою очередь, в совокупности выступает важными показателями безопасности УИС.

В-четвертых, было обращено внимание и на последние законодательные новеллы в сфере правоотношений, возникающих и развивающихся при поступлении граждан на службу в УИС Российской Федерации и при ее прохождении: принят Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 197-ФЗ «О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы”» (далее — ФЗ о службе в УИС) [2]. Позитивно воспринимая факт принятия данного Закона, установившего правовые, организационные и финансово-экономические основы прохождения службы в УИС, следует, однако, вести речь о недостаточном отражении в нем вопросов безопасности УИС, ее обеспечении посредством правоохранительной деятельности органов и учреждений УИС. В связи с указанными изменениями, происходящими в отечественной пенитенциарной системе в рамках обеспечения ее безопасности, автором были предприняты попытки сформулировать и обосновать в этой связи комплекс мер законодательного и организационно-правового характера, позволяющих в дальнейшем усилить безопасность уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Анализ состояния указанных вопросов в условиях проводимого реформирования УИС, совершенствования законодательства о правоохранительной деятельности УИС в сочетании с высокой социально-правовой значимостью их адекватного решения помог автору выработать концептуально значимые предложения по улучшению обеспечения безопасности УИС Российской Федерации:

1. Обоснование правоохранительного характера уголовно-исполнительной системы и службы в ней с одновременным признанием их специфики, производной от особенностей юридических и организационных средств и методов осуществляемой пенитенциарной деятельности, сопряженной с реализацией мер государственного принуждения и необходимой для поддержания и обеспечения порядка. Несмотря на то, что в настоящее время вопросы поступления на службу в органы и учреждения УИС и ее прохождения получили законодательное урегулирование (ФЗ о службе в УИС), непосредственно правоохранительный аспект деятельности УИС во взаимосвязи с требованием обеспечить функционирование УИС на приемлемом уровне безопасности не получил адекватного нормативно-правового отражения, что выглядит законодательным пробелом. В порядке предложения, направленного на восполнение указанного законодательного пробела, сформулированы рекомендации о внесении в текст ФЗ о службе в УИС следующих дополнений и изменений: п. 1 ст. 1 дополнить абзацем следующего содержания: «Служба в УИС относится к правоохранительной

деятельности, связана с выполнением ее сотрудниками при осуществлении своих служебных прав и обязанностей функций по обеспечению безопасности УИС, по поддержанию в ней законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина»; пп. 16 п. 1 ст. 11 («Права сотрудника») изложить в следующей редакции: «на государственную защиту его жизни, здоровья, чести и достоинства, жизни, здоровья, чести и достоинства членов его семьи, а также принадлежащего ему и членам его семьи имущества».

2. Понятие «безопасность УИС» в правовых актах, относящихся к организации и деятельности УИС, концептуально не определено, что не способствует повышению эффективности ее обеспечения и в этой связи выглядит пробелом, требующим восполнения. При выработке данного понятия необходимо учитывать интегративные и специальные признаки. Безопасность УИС, генетически связанная с общей системой безопасности и в этой связи имеющая общую сущностную основу, вместе с тем включает в себе существенную специфику, предопределенную предназначением данной системы, закономерностями и условиями ее функционирования.

Отмеченная специфика проявляет себя в особенностях источников и форм угроз; в сторонах и объектах безопасности; в субъектах и арсенале средств обеспечения безопасности.

В целом безопасность УИС представляет собой состояние защищенности осужденных, персонала органов и учреждений, исполняющих наказания, их родственников, всех лиц, находящихся на территории пенитенциарных учреждений, от пенитенциарных опасностей, исходящих главным образом от пенитенциарной среды, пенитенциарной преступности, угрожающих жизни, здоровью, чести и достоинству указанных лиц, а также состояние защищенности общества от опасностей и угроз в связи с пенитенциарной деятельностью и находящимися во взаимосвязи с ней фактами постпенитенциарного рецидива, проникновением элементов криминальной и тюремной субкультуры в социум. Данное состояние обеспечивается слаженной работой субъектов, в первую очередь, принадлежащих к УИС, кроме того, представляющих другие правоохранительные органы, иные компоненты государства, институты гражданского общества, при этом взаимодействующих друг с другом и использующих соответствующий инструментарий организационно-правовых средств в рамках своей компетенции, функционального предназначения, решаемых задач. Такое понимание безопасности УИС как важного фактора внутренней безопасности общества нуждается в закреплении в официальном программном документе — Концепции безопасности УИС.

3. Процесс восприятия зарубежного опыта обеспечения пенитенциарной безопасности в отечественной практике должен быть увязан с положениями Конституции РФ, типом национальной правовой системы, концептуальными положениями развития УИС России и потребностями обеспечения ее безопасности, а также должен учитывать реальные возможности государства.

В плане оптимизации функционирования современной УИС России на приемлемом уровне безопасности представляют практический интерес и выглядят в этой связи перспективными следующие аспекты зарубежного опыта: дифференциация осужденных на основе выводов специализированных центров об уровне их опасности и принимаемое во взаимосвязи с этим решение о направлении лица в соответствующее пенитенциарное учреждение; возможность перевода осужденного, срок заключения которого заканчивается, в пенитенциарное учреждение с более «мягким режимом» с одновременным прохождением соответствующих программ адаптации и ресоциализации; повышение технической оснащенности исправительных учреждений и иных учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания; развитие форм социального контроля и надзора за лицами, освобожденными из пенитенциарных учрежде-

ний; более полное и принимающее во внимание безопасность жертвы преступления подключение потерпевшего к решению вопроса об условно-досрочном освобождении.

4. Правовое обеспечение безопасности УИС России имеет конституционную основу и строится с учетом международно-правовых положений, относящихся к вопросам пенитенциарной безопасности, применяемых в отечественной практике в параметрах ч. 4 ст. 15 Конституции и ст. 3 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Разрозненный характер международно-правовых положений, относящихся к вопросам пенитенциарной безопасности и содержащихся в юридически обязательных и рекомендательных международных правовых актах универсального и регионального уровней, в сочетании с особенностями системы международного права предопределяет значимость построения их классификации. С учетом содержательного и субъектного критериев были выделены: 1) международно-правовые положения, касающиеся общих вопросов пенитенциарной безопасности, содержащиеся в международных правовых актах универсального и регионального уровней; 2) международно-правовые положения, касающиеся вопросов пенитенциарной безопасности отдельных категорий осужденных, а также применительно к отдельным видам наказания, содержащиеся в международных правовых актах универсального и регионального уровней; 3) международно-правовые положения, касающиеся обеспечения пенитенциарной безопасности и непосредственно адресованные персоналу пенитенциарных учреждений, а также другим субъектам, вовлеченным в процесс ее обеспечения, содержащиеся в международных правовых актах универсального и регионального уровней.

Данная классификация имеет научно-теоретическое значение, может использоваться в сочетании с другими классификациями, ранее разработанными в отечественной правовой науке, в целях систематизации международных правовых стандартов в части обеспечения пенитенциарной безопасности и подлежит учету и применению в отечественной практике.

5. В современных условиях функционирования пенитенциарных учреждений во взаимосвязи с ухудшением криминологических характеристик осужденных острый характер обретает угроза пенитенциарного насилия, требующая, в свою очередь, адекватных мер по линии предупреждения пенитенциарного насилия и нейтрализации связанных с ним факторов, эффективного использования всего арсенала профилактических, административно-правовых, уголовно-правовых средств, кроме того, совершенствования соответствующих правовых норм.

В этой связи в части уголовно-правовой охраны и предупреждения преступлений, посягающих на безопасность УИС, по мнению автора, обосновывается необходимость усиления уголовной ответственности за действия, посягающие на нормальную работу пенитенциарных учреждений и в отношении их персонала, и параллельный процесс упорядочения используемой в этой части терминологии, для чего предложено: включить в редакцию ст. 321 Уголовного кодекса Российской Федерации развернутое определение понятия «нормальная деятельность учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества»; дополнить диспозицию ч. 2 ст. 321 Уголовного кодекса Российской Федерации указанием на деяния, совершенные также в отношении иного работника места лишения свободы или места содержания под стражей в связи с осуществлением им законной деятельности; восстановить в Уголовном кодексе Российской Федерации норму об уголовной ответственности осужденных за злостное неповиновение требованиям администрации исправительного учреждения.

Кроме того, в связи с имеющимися фактами грубого обращения с осужденными со стороны отдельных сотрудников органов и учреждений, исполняющих наказания, необходимо обеспечить неотвратимость уголовно-правового реагирования на все факты пенитенциарного насилия, образующего составы уголовно наказуемых деяний, не-

зависимо от субъекта его совершения.

6. Организационный компонент обеспечения безопасности УИС имеет правовую основу, присутствует в других компонентах механизма обеспечения безопасности данного вида и одновременно испытывает влияние с их стороны. Организация обеспечения безопасности УИС подвержена воздействию следующих групп факторов, обуславливающих указанную систему: 1) факторы внешней среды социального или иного характера, которые в зависимости от их конкретного содержания могут оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на уголовно-исполнительную систему, ее функции и уровень безопасности; 2) факторы риска, «заданные» пенитенциарной спецификой или опосредуемые ее непосредственным влиянием, а также факторы природного и техногенного характера: а) факторы риска, обусловленные спецификой контингента осужденных и характером существующей в среде осужденных субкультуры и, в свою очередь, обуславливающие формирование и обострение угроз пенитенциарной безопасности; б) факторы риска, связанные с воздействием пенитенциарной специфики на личные качества, физическое и нравственное здоровье и поведение сотрудников учреждений и органов УИС; в) факторы риска, связанные с возникновением кризисных и экстремальных ситуаций природного и техногенного характера, а также иных чрезвычайных ситуаций, возникающих в отсутствие непосредственной связи с криминально-криминогенными факторами пенитенциарного учреждения; 3) факторы, заключающие потенциал УИС в обеспечении ее нормального функционирования на приемлемом уровне безопасности.

При этом указанные факторы наполняются конкретным содержанием, взаимодействуя друг с другом, а также во взаимосвязи с проводимой уголовно-исполнительной политикой, функционированием УИС, в том числе при организации ее безопасности.

7. Совершенствование организационных основ обеспечения безопасности УИС предполагает, во-первых, переосмысление на концептуальном уровне роли организационного компонента и значимости вопросов указанной безопасности и в этой связи разработку и принятие на базе результатов научных исследований рассматриваемой проблематики официального программного документа — Концепции безопасности УИС. Принятие данной Концепции, уточняющей и детализирующей, в развитие Концепции национальной безопасности России, ключевые понятия и элементы системы безопасности УИС, их функциональную взаимосвязь и взаимодействие, позволит правильно расставить приоритеты в организации и деятельности данной системы, выстроить механизм управления безопасностью УИС. Во-вторых, требуется принятие комплекса организационно-правовых мер, связанных с решением практически значимых проблемных вопросов, относящихся к укреплению управленческого, кадрового, ресурсного потенциала УИС; организации надлежащего взаимодействия между субъектами обеспечения безопасности УИС, осуществляемого как по линии профилактики и пресечения преступных проявлений и иных правонарушений, так и в связи с выполнением иных задач и функций УИС; обеспечению личной безопасности сотрудников органов и учреждений, исполняющих наказания, в том числе посредством осуществления надлежащего учета вопросов личной безопасности сотрудников УИС в управленческой деятельности, при планировании отдельных мероприятий и деятельности органов и учреждений, исполняющих наказания.

Указанные концептуально-приоритетные направления деятельности по модернизации УИС позволят критически распознать и определить сущность безопасности ее органов и учреждений как составной части национальной безопасности и ее обеспечения посредством правоохранительной деятельности, сформулировать и обосновать в этой связи комплекс мер законодательного и организационно-правового характера.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Казак, Б. Б. Уголовно-исполнительная система в механизме обеспечения внутренней безопасности общества (теоретические и организационно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2000. — 55 с.

2. О службе в уголовно-исполнительной системе Российской Федерации и о внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [Электронный ресурс] : Федер. закон, 19 июля 2018 г., № 197-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2021.

Поступила в редакцию 17.03.2021 г.

Контакты: Andrey-Sherbakov-1973@yandex.ru (Щербakov Андрей Васильевич)

Shcherbakov A. V.

CERTAIN CONCEPTUALLY SIGNIFICANT DIRECTIONS FOR ENSURING THE SECURITY OF THE PENITENTIARY SYSTEM

The relevance of the research topic is primarily due to the fact that the Russian Federation proceeds from the need for continuous improvement of the system of ensuring public and national security (The Concept of Public Security in the Russian Federation: approved by the President of the Russian Federation on November 20, 2013), in connection with which strategic national priorities are currently conceptually defined (article 212 of Presidential Decree No. 683 of December 31, 2015 «On the National Security Strategy of the Russian Federation»). The activities of the bodies and institutions of the penal enforcement system (hereinafter referred to as the Penal Correction System) are no exception, since they are multidimensional and have as their purpose not only the execution of court sentences, but also the provision of internal and external security.

Keywords: state security, national security, law enforcement agencies, security of the penitentiary system, administration of correctional institutions, convicts.