

*Кутаков Н.Н., адъюнкт факультета подготовки научно-педагогических кадров,
капитан внутренней службы
(Академия ФСИН России)*

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПЕРСОНАЛА ИСПРАВИТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИИ ФСИН РОССИИ: СОВРЕМЕННОЕ СО- СТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Оперативная обстановка в исправительных учреждениях территориальных органов ФСИН России остается сложной. К сожалению, в исправительных учреждениях (далее — ИУ) продолжает совершаться значительное количество преступлений (ежегодно — свыше 1000 в статистической отчетности ФСИН России). Серьезную озабоченность вызывает структура пенитенциарной преступности, отличающаяся насильственным характером деяний. Особую тревогу вызывает количество случаев применения насилия в отношении персонала ИУ в связи с осуществлением ими служебной деятельности со стороны спецконтингента. Так, согласно представленным территориальными органами ФСИН России сведениям, в первом полугодии 2013 г. в 35 территориальных органах зарегистрировано 57 таких случаев, при этом в 8 случаях осужденные находились в состоянии алкогольного опьянения.

Анализ показателей 2012 г. свидетельствует об увеличении количества случаев применения насилия в отношении сотрудников в связи с осуществлением ими служебной деятельности на 18,1 % по сравнению с 2011 г. (со 127 до 150 случаев), при этом с причинением вреда здоровью сотрудникам — на 11,6 % (с 43 до 48 случаев). Нападения осужденных на сотрудников ИУ ФСИН России при осуществлении ими служебной деятельности были допущены в 54 территориальных органах.

Одной из причин подобной негативной динамики увеличения случаев нападения со стороны спецконтингента являются пробелы и несовершенство законодательной защиты персонала ИУ ФСИН России. Первоначально следует определить, какими нормативными актами регулируется данное направление деятельности уголовно-исполнительной системы Российской Федерации.

Нормативное регулирование правовой защиты персонала ИУ ФСИН России можно представить в виде структуры:

1. Международные правовые акты:
 - Всеобщая декларация прав человека;
 - Европейские пенитенциарные правила;
 - Минимальные стандартные правила обращения с заключенными;
 - Стандарты Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП) и др.
2. Законодательные правовые акты Российской Федерации (Конституция РФ и Федеральные законы):
 - Конституция Российской Федерации;
 - Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ;
 - Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08 января 1997г. № 1-ФЗ;
 - Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ;
 - Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;
 - Федеральный закон Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»;
 - Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» и др.
3. Подзаконные правовые акты:
 - 3.1. Правовые акты центральных органов исполнительной власти (Президента РФ и Правительства РФ):
 - Указ президента Российской Федерации от 30 мая 2005г. № 609 «Об утверждении Положения о персональных данных государственного гражданского служащего Российской Федерации и ведении его личного дела»;
 - Распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2012 г. № 1772-р «Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года» и др.

3.2. Правовые акты, принятые Минюстом Российской Федерации:

- Приказ от 3 сентября 2007 г. № 178 «Об утверждении Положения о режимных требованиях на территории, прилегающей к учреждению, подведомственному территориальному органу уголовно-исполнительной системы»;
- Приказ России от 3 ноября 2005 г. № 205 «Об утверждении правил внутреннего распорядка исправительных учреждений»;
- Приказ России от 20 мая 2013 г. № 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы»;

Таким образом, правовое регулирование обеспечения безопасности персонала ИУ обеспечивается международными актами, федеральными законодательными актами и актами субъектов Федерации, а также ведомственными правовыми актами различных субъектов управления УИС. Следует отметить, что, несмотря на этот огромный щит законодательной защиты существует целый ряд проблем, связанных с нормативным регулированием деятельности УИС в рамках обеспечения безопасности персонала ИУ.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание, — это отсутствие во ФСИН России такого нормативного документа, как «Административный регламент по исполнению государственной функции по обеспечению государственной защиты сотрудников органов ФСИН и их близких». Подобные нормативные документы уже давно разработаны и действуют в таких правоохранительных органах, как Федеральная служба безопасности Российской Федерации (приказ ФСБ РФ от 25 февраля 2009 г. № 72 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по обеспечению государственной защиты сотрудников органов федеральной службы безопасности и их близких»), Министерство внутренних дел Российской Федерации (приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких»).

Разработка и утверждение такого нормативного документа во ФСИН России позволит четко определить сроки и последовательность действий (административных процедур) органов федеральной службы по обеспечению государственной защиты сотрудников и их близких, а также унифицировать документооборот данной сферы и сделать ясным порядок процедур.

Вторым немаловажным и спорным вопросом стала направленность государственной политики в сторону гуманизации наказания. Изменения в законодательстве, реализация государственной политики, ориентированной на смягчение санкций и декриминализацию ряда составов преступлений, в значительной степени повлияли на поддержание динамики снижения численности спецконтингента в учреждениях уголовно-исполнительной системы. (так, в 2012 г. в СИЗО поступило 258,1 тыс. чел., что на 4,8 % меньше, чем 2011 г. — 271,2 тыс. чел.).

Однако, несмотря на такие положительные изменения, не стоит забывать и о такой второй стороне процесса гуманизации наказания, как ослабление силы уголовного наказания и криминализация осужденных. Либерализация уголовного законодательства и расширение практики наказаний, не связанных с изоляцией осужденных от общества, за преступления небольшой и средней тяжести влияет на криминогенный состав осужденных в исправительных учреждениях. По состоянию на 1 мая 2013 г. более половины (51,6 %) осужденных отбывают наказание за совершение особо тяжких преступлений и 35,3 % — за совершение тяжких преступлений. Каждый четвертый (27,6 %) осужден за преступления, в результате совершения которых была причинена смерть человеку¹.

Э. Ф. Побегайло, затрагивая современные проблемы гуманизации российского уголовного законодательства, подчеркивал, что содержание принципа гуманизации нельзя ассоциировать со снисходительным отношением к лицам, совершившим преступление, с назначением им мягкого наказания, предоставлением им различных послаблений и льгот, неоправданным либерализмом. При этом забывается, что гуманизм по отношению к преступнику в обязательном порядке должен сочетаться с эффективными мерами, направленными на защиту общества от преступных посягательств².

Выбранный государством путь впоследствии приведет к значительному изменению качественной составляющей спецконтингента, росту криминогенной опасности в учреждениях УИС, а следовательно, — к снижению безопасности персонала ИУ. Наиболее рациональным

и перспективным выходом из данной ситуации должно стать изменение режима в исправительных учреждениях на тюремный.

Третьей серьезной проблемой стало различие нормативно-правового регулирования безопасности аттестованных сотрудников ИУ и гражданского персонала. В настоящее время возникла потребность повышения уровня уголовно-правовой охраны безопасности гражданского персонала исправительных учреждений. Речь идет о лицах, осуществляющих в местах лишения свободы и содержания под стражей медицинское обслуживание, общеобразовательное и профессионально-техническое обучение, руководство производственной деятельностью, а также выполняющих иные организационные или технические функции. Как показывает практика, именно эта категория работников не имеет специальной правоохранительной подготовки и воспринимается отрицательно настроенными осужденными в качестве наиболее уязвимого объекта насильственных посягательств. Представители гражданского персонала становятся жертвами различных видов преступной дезорганизации пенитенциарной системы, наиболее частыми из которых являются захват заложников, массовые беспорядки, сопровождающиеся насилием и уничтожением имущества в ИУ.

В контексте вышесказанного стоит отметить, что в гл. 32 Уголовного кодекса Российской Федерации отсутствуют специальные нормы, предусматривающие уголовную ответственность за посягательства на права гражданского персонала УИС, что в определенной степени «стимулирует» проявление агрессии отрицательно настроенных осужденных. Одним из серьезных недостатков, на наш взгляд, является отсутствие в ч. 2. ст. 321 Уголовного кодекса Российской Федерации гражданского персонала ИУ как объекта насилия. Диспозиция данной статьи может быть изложена в следующей редакции: «Деяния, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные в отношении сотрудника или иного работника места лишения свободы или места содержания под стражей в связи с осуществлением им служебной деятельности либо его близких».

Вышеизложенное свидетельствует о том, что в нормативно-правовом регулировании безопасности персонала ИУ ФСИН России есть недоработки. Дальнейшее совершенствование законодательства и принятие необходимых нормативных документов позволит значительно повысить уровень безопасности персонала исправительных учреждений ФСИН России.

¹Овчинников С. Строго по закону // Преступление и наказание. — 2013. — № 8. — С. 9-10.

² Побегайло Э.Ф. Проблема гуманизации российского уголовного законодательства в свете современной криминологической обстановки // Мат-лы науч.-практ. конф. (Рязань, 27-28 окт. 2011 г.). — М., 2011. — С. 22.