

Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности отделов специального назначения уголовно-исполнительной системы России

Improvement of the regulatory and legal regulation of the activities of the special-purpose sections of the Russian Federation's criminal-executive system

Синельников А.В.

канд. техн. наук, старший преподаватель кафедры уголовно-процессуальных и административно-правовых дисциплин ФКОУ ВО «Воронежский институт ФСИН России», г. Воронеж
e-mail: gpnvrn@mail.ru

Sinelnikov A.V.

Candidate of Technical Sciences, senior lecturer of the Department of Criminal Procedural and Administrative Law, Voronezh Institute of the FSIN of Russia, Voronezh
e-mail: gpnvrn@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового регулирования деятельности отделов специального назначения уголовно-исполнительной системы России. Многие правовые акты характеризуются противоречивостью и неконкретностью, что приводит к некоторому размыванию задач и функций отделов специального назначения, к использованию их не по назначению. В ходе проведенного исследования обоснованы и выработаны предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: сотрудник УИС; правовое регулирование; закон, управление.

Information about the author:

Abstract

The article deals with the issues of normative and legal regulation of the activities of the special-purpose departments of the Russian Federation's criminal-executive system. Many legal acts are characterized by contradictoriness and lack of specificity, which leads to a certain blurring of the tasks and functions of special purpose departments, to their misuse. In the course of the study, the proposals for their improvement have been substantiated and worked out.

Keywords: employee of the Penal System; legal regulation; law, management.

Руководствуясь поручениями Президента Российской Федерации, Министерством юстиции Российской Федерации совместно со ФСИН России, другими федеральными органами исполнительной власти, входящими в созданную межведомственную рабочую группу, ведется активная работа по совершенствованию административного, уголовного, уголовно-исполнительного законодательства, а также выработке иных важнейших направлений развития уголовно-исполнительной системы на период до 2020 г. Результатом данной деятельности должно стать повышение эффективности работы учреждений и органов, исполняющих наказания, до уровня европейских стандартов обращения с осужденными и потребностей общественного развития, качественные

изменения в самих подходах к определению меры ответственности за совершение преступлений, а также в практике исполнения уголовных наказаний [8]. Планируемый постепенный переход от колоний к тюрьмам вызывает необходимость совершенствования тактики применения всех сил и средств при пресечении преступлений, возникновении иных чрезвычайных обстоятельств в исправительных учреждениях.

Необходимо отметить, что в настоящее время ситуация в колониях непростая и спецконтингент, который пополняется и периодически возвращается в колонии, крайне сложный. К лишению свободы ежегодно осуждается более 300 тыс. чел. Доля лиц, осужденных к этому виду наказания, по отношению ко всем наказаниям в целом составляет 33,5 %. Что же касается тенденции снижения доли тяжких и особо тяжких преступлений в общей структуре преступности, то она не адекватна общей позитивной динамике преступности в стране, снижение таких общественно опасных деяний происходит гораздо медленнее [8].

В отечественных исправительных учреждениях за многие годы создалась и устойчиво действует криминальная оппозиция [2], в противовес которой мы должны предоставить законные, адекватные противоправным поступкам тактически грамотные действия всех сотрудников мест лишения свободы, особенно отделов специального назначения.

От сотрудников отделов специального назначения ФСИН России, их способности решать поставленные законодательством задачи по пресечению чрезвычайных ситуаций криминального характера в исправительных учреждениях во многом зависит нормальное функционирование не только этих учреждений, но и всей правоохранительной системы.

Успех любой административной деятельности государственных служащих, в том числе должностных лиц пенитенциарных учреждений, достигается надлежащим правовым регулированием, как их действий, так и взаимоотношений с другими субъектами охраны общественного порядка и обеспечения безопасности. Конечно, не все в этой деятельности из-за ее многогранности и многоаспектности возможно урегулировать нормами права, но то, что делается в интересах безопасности личности, общества и государства подлежит обязательному нормативному регулированию [10]. Целью правового регулирования организации и тактики деятельности спецподразделений в пенитенциарных учреждениях при чрезвычайных обстоятельствах является установление такого порядка их использования, который в максимальной степени соответствовал бы предписаниям правовых норм и заложенным в них принципам.

В наши дни, как отмечает С.Е. Попов, в стране действует более 50 федеральных законов, десятки указов Президента РФ, свыше 100 постановлений Правительства РФ, значительное количество приказов МВД России и других правоохранительных органов, регулирующих деятельность органов внутренних дел в особых условиях.

Существование специальных подразделений ФСИН России также регулируется достаточно большим количеством правовых актов. Однако многие из них характеризуются противоречивостью и неконкретностью, что приводит к некоторому размыванию задач и функций ОСН, к использованию их не по назначению, то есть для выполнения несвойственных им заданий. К таким нормативным правовым актам, регламентирующим деятельность отдела специального назначения ФСИН России, следует отнести:

- Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ;
- Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»;
- Федеральный закон от 21 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Кратко остановимся на обосновании предложений по их совершенствованию, выработанных в ходе проведенного исследования.

В ч. 1 ст. 3 УИК РФ закреплено положение о том, что уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и практика его применения основываются на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации, являющихся составной частью правовой системы Российской Федерации, в том числе на строгом соблюдении гарантий защиты от пыток, насилия и другого жестокого или другого унижающего человеческое достоинство обращения с осужденными. В такой редакции ч. 1 ст. 3 УИК РФ закреплена Федеральным законом от 3 апреля 2008 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в статью 3 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации», которым также исключена ч. 3 данной статьи. Принятию этого закона предшествовали достаточно продолжительные дискуссии отечественных ученых и практиков.

В частности, профессор В.А. Уткин неоднократно указывал на несогласованность Общей и Особенной частей УИК РФ, избыточность столь категоричного запрета всякого насилия, закрепленного в ч. 3 ст. 3 УИК РФ, отмечая, что принуждение, насилие – неотъемлемые компоненты борьбы любого государства с преступностью, и это не противоречит международным нормам и стандартам [11]. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными 1955 г. вполне обоснованно содержат целые разделы о применении принуждения в качестве наказания и средства усмирения осужденных, в 1990 г. Генеральной Ассамблеей ООН приняты «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка».

Нормы о применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия ООН содержатся в гл. 5 Закона РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Статья 86 УИК РФ отражает лишь правовые основы законного применения этой силы.

Необходимо сказать, что ч. 1 ст. 2 УИК РФ, хотя и признает принципиальную возможность существования, помимо Кодекса, иных федеральных законов в качестве источников уголовно-исполнительного права, вместе с тем не отвечает на вопрос, какие конкретно из них образуют или должны образовывать уголовно-исполнительное законодательство. Если исходить из установлений ч. 2 ст. 2 УИК РФ, то, пожалуй, лишь одна гл. V «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» упомянутого Закона может быть отнесена к уголовно-исполнительному законодательству. Следовательно, при разработке и принятии УИК РФ ее можно было бы включить в Кодекс, но этого не произошло, в результате ст. 86 УИК РФ «Меры безопасности и основания их применения» осталась бланкетной. Именно поэтому применение на практике норм, касающихся использования физической силы, специальных средств и оружия, вызывает некоторые затруднения.

Мы полагаем, что по аналогии с Уголовно-исполнительным кодексом Республики Беларусь целесообразно включить в УИК РФ все вопросы, связанные с применением физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, чтобы исключить бланкетность его норм [12].

Согласно ст. 30 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 сотрудники уголовно-исполнительной системы применяют специальные средства. Их использование при осуществлении правоохранительных функций представляет собой составной элемент специально-предупредительной деятельности, которая, однако, может носить характер обособленного, самостоятельного элемента, охватываемого понятием «режим». Являясь по своей природе наиболее суровыми мерами, воздействующими на правовой статус осужденных, специальные средства направлены на лишение их возможности совершения правонарушений. Применение специальных средств в целях обеспечения соблюдения режима в исправительных учреждениях оказывает резкое психологическое воздействие на преступников, играет роль довлеющего фактора и выполняет функции сдерживания, упреждения и устрашения агрессивной части осужденных.

Изучение оснований применения специальных средств, содержащихся в ст. 30 Закона РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и предусмотренных ст. 21 Закона «О Полиции» [4], позволяет сделать вывод о том, что они аналогичны. Но при детальном их сравнении возникает ряд вопросов. Так, Закон РФ от 21 июля 1993 г. предусматривает в качестве специальных средств: палки специальные, специальные газовые средства, наручники, электрошоковые устройства, светошоковые устройства, световые и акустические средства, средства принудительной остановки транспорта, средства разрушения преград, водометы и бронемашины, служебных собак. Другое законодательство к перечисленному добавляет средства сковывания движения, специальные окрашивающие и маркирующие устройства, средства защиты охраняемых территорий и блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия.

Необходимо уточнить, что средства защиты охраняемых территорий применяются сотрудниками для защиты данных объектов, а также пресечения противоправных действий осужденных и лиц, заключенных под стражу. Остается неясным, почему законодатель не наделил сотрудников уголовно-исполнительной системы правом применения данных специальных средств, ведь аналогичные основания их применения предусмотрены и Законом РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы». Что же касается степени агрессивности, дерзости, жестокости при возникновении чрезвычайных обстоятельств, то, как нам представляется, осужденные к лишению свободы и заключенные под стражу не уступают в этом никаким нарушителям общественного порядка в условиях свободы.

Нам представляется, что следует дополнить ст. 30 указанного Закона следующим содержанием: «средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия – в случаях, предусмотренных п. 12».

Серьезную опасность для стабильного функционирования исправительных учреждений представляют чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, формулировка которых определена в Федеральном законе РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Для систем МВД, Минюста России в силу содержания осуществляемой ими правоохранительной деятельности присущ термин «чрезвычайное обстоятельство криминального характера». По мнению С.Е. Попова, он отражает узкое понимание чрезвычайного обстоятельства, конкретизированное для сферы деятельности правоохранительных органов, в том числе органов внутренних дел, осуществляющих борьбу с преступностью, обеспечивающих общественный порядок и общественную безопасность на обслуживаемой территории.

Чрезвычайной ситуацией криминального характера в исправительном учреждении, на наш взгляд, следует считать такую ситуацию, когда криминогенные процессы и явления, происходящие среди осужденных, другие факторы (природные, биогенные, техногенные) обусловили создание сложной оперативной обстановки, вызвали панические настроения, распространение слухов, причинение тяжкого вреда здоровью осужденных или персонала, совершение осужденными убийств, нападений на персонал, захватов заложников, побегов, групповых хулиганств и неповиновений, массовых беспорядков, возникновение угрозы жизни осужденных и персоналу, нарушение устойчивого функционирования исправительного учреждения. Основным критерий чрезвычайной ситуации криминального характера – внешне неожиданная, внезапно изменяющаяся обстановка в учреждениях, обеспечивающих изоляцию от общества, характеризующаяся общественной опасностью действий осужденных, направленных на подрыв безопасности уголовно-исполнительной системы.

В целях повышения эффективности деятельности отделов специального назначения следует по примеру органов внутренних дел создать в уголовно-

исполнительной системе электронный банк данных по результатам пресечения чрезвычайных ситуаций и на основе анализа положительных и отрицательных действий спецподразделений разрабатывать меры по недопущению ранее совершенных просчетов и ошибок.

Одним из основных вопросов правового регулирования деятельности отряда специального назначения, нуждающихся в совершенствовании, остаются проблемы взаимодействия. Общеизвестно, что правильно организованное взаимодействие всегда помогает повысить качество и эффективность любой управленческой, в том числе правоохранительной, деятельности, позволяет решать поставленные задачи в короткие сроки и с меньшими затратами сил и средств [14].

Взаимодействие при чрезвычайных обстоятельствах определяют как основанную на законах и других нормативно-правовых актах совместную и согласованную по целям, задачам, месту и времени деятельность УИС и других структурных образований, направленную на решение задач по ликвидации и нормализации обстановки в регионе (на объекте). Организация взаимодействия – управленческая деятельность, направленная на организацию функционирования взаимодействующих служб и подразделений, согласование и объединение их усилий и возможностей, использование преимуществ их совместной деятельности в целях наиболее успешного решения общих задач. При осуществлении взаимодействия важное внимание следует уделять организации аналитической работы в УИС, ее правовой регламентации на уровне Минюста, ФСИН России, территориального органа.

Взаимодействие организуется по задачам и времени (периодам) в интересах наиболее эффективного использования привлекаемых сил и средств, достижения высоких результатов и поддерживается руководителями в течение всего периода выполнения задач при ЧО.

Характерными особенностями взаимодействия при возникновении и ликвидации чрезвычайной ситуации являются:

- 1) преобладание в организации взаимодействия административных, императивных методов управления;
- 2) усиление координационных процессов, повышение значимости роли координатора;
- 3) перераспределение сил и средств, а также возложение на взаимодействующие субъекты дополнительных, не свойственных им функций;
- 4) направленность усилий взаимодействующих субъектов на пресечение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, а также на устранение их последствий;
- 5) возрастание в процессе взаимодействия интенсивности информационного обмена и согласованности совместных действий всех субъектов.

Таким образом, эффективное взаимодействие при решении поставленных перед отрядом специального назначения ФСИН России задач возможно лишь при его детальной правовой регламентации, которое в настоящее время требует совершенствования.

С целью повышения эффективности деятельности отделов специального назначения, ФСИН России предлагает:

— по аналогии с Федеральным законом от 21 июля 1995 г. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Уголовно-исполнительным кодексом Республики Беларусь включить в УИК РФ нормы о применении сотрудниками ФСИН России физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия;

— дополнить ст. 30 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» следующим содержанием: «средства защиты охраняемых объектов (территорий), блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия – в случаях,

предусмотренных п. 12»;

— создать в уголовно-исполнительной системе электронный банк данных по результатам пресечения чрезвычайных ситуаций и на основе анализа положительных и отрицательных действий спецподразделений разрабатывать меры по недопущению ранее совершенных просчетов и ошибок;

— упорядочить вопросы взаимодействия заинтересованных силовых министерств и ведомств, при действиях в особых условиях и решении поставленных задач по ликвидации чрезвычайных ситуаций путем создания единого нормативного правового акта.

Литература

1. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы : закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5473-1 (в ред. 2016 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – №33. – Ст. 1316.

2. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: закон РФ от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ (в ред. 2016 г.) // Российская газета. – № 139. – 20.07.1995.

3. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации : закон РФ от 8 января 1997 г. № 1-ФЗ (в ред. 2016 г.) // Российская газета. – № 9. – 16.01.1997.

4. О полиции : федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. – № 28. – 10.02.2011.

5. О порядке и условиях выполнения учреждениями УИС МЮ РФ функции конвоирования осужденных и лиц, заключенных под стражу: постановление Правительства РФ от 5 апреля 1999 г. № 366 // Российская газета. – № 73. – 16.04.1999.

6. Об утверждении Концепции развития уголовно-исполнительной системы РФ до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 14 октября 2010 г. № 1772-р // Собрание законодательства Российской Федерации. – 43. – № 1772-р. – 14.10.2010.

7. Об утверждении Программы обучения лиц рядового и младшего начальствующего состава подразделений охраны и специальных подразделений по конвоированию учреждений и органов УИС : Приказ МЮ РФ от 2 августа 2005 г. № 693 // Российская газета. – 2005. – № 8.

8. Доклад А.А. Реймера на коллегии ФСИН России (февраль 2010 г.) // Ведомости уголовно-исполнительной системы. – 2010. – № 4. – С. 8.

9. *Кукушкин С.А.* Организация криминальной оппозиции в уголовно-исполнительной системе России / С.А. Кукушкин. Рязань. – 2011. – С. 72–78.

10. *Фефелов В.В.* Правовое регулирование деятельности исправительных учреждений в особых условиях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Рязань. – 2012. – С. 25.

11. *Уткин В.А.* Уголовно-исполнительное законодательство Российской Федерации и международно-правовые акты (к вопросу соотношения) // 50 лет Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными: опыт, проблемы, перспективы реализации. Рязань. – 2010. – С. 138–139.

12. *Елисеев П.О.* Уголовно-исполнительный кодекс республики Беларусь. Вологда. – 2014. – С. 98.

13. *Ушаков А.В.* Перспективы совершенствования федеральных органов исполнительной власти. СПб., 2013. – С. 54.

14. *Балмасова Н.М.* Системный подход и оценка информационно-аналитического обеспечения управления органами внутренних дел // Право и образование. – 2009. – № 3. – С. 171–177.