

УДК 343.85

К вопросу о правовой регламентации деятельности оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы

Агарков Алексей Вячеславович,

кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию проблем оперативно-розыскной деятельности центра исследования проблем обеспечения безопасности в учреждениях уголовно-исполнительной системы,

ФКУ НИИ ФСИН России. Россия, г. Москва.

E-mail: oper72.kum@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5326-9757

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации по противодействию нарушениям режима содержания и порядка отбывания наказания. Анализируются основания выявления оперативными подразделениями административных правонарушений.

Ключевые слова: оперативные подразделения, уголовно-исполнительная система, административная ответственность, нарушения режима содержания, нарушения установленного порядка отбывания наказания, правовое регулирование.

Деятельность оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации (далее – УИС), по нашему мнению, носит уникальный характер, значительно отличаясь от деятельности иных субъектов оперативно-розыскной деятельности (далее также – ОРД). Это обусловлено сложным, комплексным характером ее правового регулирования, причем не всегда нормативные правовые акты, составляющие правовую базу деятельности оперативных подразделений УИС (мы сознательно не используем здесь понятие «оперативно-розыскная деятельность», т.к. оно не в полной степени отражает содержание работы оперативных сотрудников УИС), образуют целостную систему, т.е. находятся во взаимосвязи и взаимозависимости.

Приступая к рассмотрению нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность оперативных подразделений УИС, в первую очередь необходимо назвать Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД») как основной закон, устанавливающий общие требования для оперативно-розыскной деятельности всех ее субъектов. Заметим, что статья 13 указанного Закона в их число включает и оперативные подразделения Федеральной службы исполнения наказаний. До последнего времени здесь имелась правовая недоработка, т. к. Федеральная служба исполнения наказаний, в соответствии с пунктом 1 Положения о Федеральной службе исполнения наказаний, утвержденного Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1314, Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных..., тогда как в соответствии со статьей 5 «Организация уголовно-исполнительной системы» Закона РФ от 21.07.1993 № 5473-1 «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации» уголовно-исполнительная система включает в себя, помимо федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных (прямая цитата – А.А.), и учреждения, исполняющие наказания,

и территориальные органы уголовно-исполнительной системы. Исходя из буквального толкования приведенных норм, право на осуществление ОРД до последнего времени имели только оперативные подразделения ФСИН России, т. е. центрального аппарата. Указанная коллизия была разрешена принятием приказом ФСИН России от 01.02.2023 «Об утверждении перечня оперативных подразделений ФСИН России, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность, и их полномочий по осуществлению оперативно-розыскной деятельности», который предусмотрел исчерпывающий перечень всех оперативных подразделений, входящих в УИС.

Следует также обратить внимание, что ФЗ «Об ОРД» ни в коей степени не предусматривает специфику осуществления ОРД в УИС, в отличие, например, от оперативных подразделений федеральной службы безопасности (статья 8.1 ФЗ «Об ОРД»). Вместе с тем в осуществлении ОРД в УИС имеются существенные особенности. Часть из них отражена в статье 84 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК РФ), устанавливающей задачи ОРД в исправительных учреждениях (далее – ИУ). Так, первой задачей ОРД в ИУ декларируется обеспечение *личной* (здесь и далее курсив наш – А.А.) безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц. По нашему мнению, указанная задача во многом выходит за рамки задачи выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, предусмотренной статьей 2 ФЗ «Об ОРД» и заключается в обеспечении состояния защищенности указанных лиц от внутренних и внешних угроз [6, с. 8–9].

Еще одной задачей, ни в коей мере не соотносящейся с задачами, предусмотренными ФЗ «Об ОРД», является выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях нарушений установленного порядка отбывания наказания. Рассматривая указанный аспект, С.А. Бажанов, К. К. Горяинов и А. П. Исиченко писали: «...из законодательного перечня таких злостных нарушений усматривается, что они несут в себе весьма опасный криминогенный потенциал, который в условиях предельно высокой концентрации наиболее криминально поражённой части осуждённых, к тому же на ограниченной территории, может привести и приводит к пенитенциарным конфликтам, нередко перерастающим в уголовно наказуемые деяния...» [2, с. 9]. Таким образом, уважаемые авторы относили решение данной задачи к предупреждению преступлений, предусмотренному ФЗ «Об ОРД» в качестве одной из задач. Однако мы считаем иначе: законодатель в статье 84 УИК РФ говорит о борьбе с нарушениями установленного порядка отбывания наказания и преступлениями, используя союз «и», что не позволяет утверждать, что выявление, предупреждение и раскрытие готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях нарушений установленного порядка отбывания наказания входит в предупреждение преступлений.

Итак, минимум две задачи ОРД в ИУ, предусмотренные статьей 84 УИК РФ, не соответствуют статье 2 ФЗ «Об ОРД». Результатом несогласованности двух федеральных законов стало то, что оперативно-розыскным законом не предусмотрены основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ) в целях решения указанных задач. Здесь следует процитировать мнение О.А. Вагина: основания должны вытекать из задач [3, с. 140]. Исходя из отсутствия законодательно закрепленных оснований для проведения ОРМ, их проведение для решения задач обеспечение личной безопасности осужденных, персонала исправительных учреждений и иных лиц, а также выявления, предупреждения и раскрытия готовящихся и совершаемых в исправительных учреждениях нарушений установленного порядка отбывания наказания *незаконно*. Здесь следует отметить, что норма статьи 7 ФЗ «Об ОРД» «Основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий» сформулирована таким образом, что учитывает рассматриваемую нами возможность: «Основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются... ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного *противоправного деяния*...». Вместе с тем Конституционный Суд

Российской Федерации определил: «под противоправным деянием рассматриваемый Федеральный закон (ФЗ «Об ОРД» – А.А.) подразумевает лишь уголовно наказуемое деяние, т. е. преступление» [5]. Мы считаем, что при вынесении данного решения Конституционным Судом Российской Федерации не было учтено, что задачи оперативных подразделений ФСИН России регламентируются не только оперативно-розыскным, но и уголовно-исполнительным законодательством.

Продолжая рассматривать недостатки правового регулирования деятельности оперативных подразделений УИС, необходимо подчеркнуть, что действующая правовая база не учитывает особенности ОРД в следственных изоляторах (далее – СИЗО). Не имея нормы, аналогичной статье 84 УИК РФ, оперативные подразделения СИЗО вынуждены руководствоваться отсылочной нормой статьи 34 «Охрана подозреваемых и обвиняемых и надзор за ними» Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»: «в местах содержания под стражей в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений проводятся оперативно-розыскные мероприятия в порядке, предусмотренном законом». Исходя из названия статьи, ОРД в СИЗО должна осуществляться в том числе и в целях надзора, однако налицо явное противоречие названия и содержания. Таким образом, для оперативных подразделений СИЗО выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие нарушений режима содержания с помощью оперативно-розыскных сил и средств является незаконным.

В ходе рассмотрения деятельности оперативных подразделений УИС следует учитывать и их двойственный статус. С одной стороны, их сотрудники являются оперативными работниками и их деятельность регламентируется уже упоминавшимся выше ФЗ «Об ОРД» и статьей 84 УИК РФ. Вместе с тем, являясь сотрудниками УИС, они имеют право в полном объеме осуществлять режимные, воспитательные, профилактические и иные мероприятия, предусмотренные УИК РФ, Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и иными нормативными правовыми актами. Проведенные нами исследования показали, что оперативно-розыскные, режимные, воспитательные и иные меры в деятельности оперативных подразделений УИС, как правило, не разделяются, а осуществляются в едином комплексе, несмотря на их различную правовую природу. Однако следует подчеркнуть, что все они имеют законные основания, хотя и предусмотренные различными нормами.

Исходя из вышеизложенного, мы не согласны с мнением уважаемого Н. Д. Моисеева, который пишет: «Хотя выявление административных правонарушений не входит в круг задач, установленных оперативно-розыскным законодательством, игнорирование данных деяний и непривлечение осужденных к установленной законом ответственности не допустимо, так как помимо статуса оперативных сотрудников, каждый оперативник является сотрудником правоохранительного органа и сотрудником УИС, что накладывает на него соответствующие права и обязанности, в том числе осуществление профилактики» [4, с. 35].

При этом наша позиция основывается на следующих соображениях:

1. Осуществление профилактики правонарушений, в соответствии со статьей 17 «Формы профилактического воздействия» Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», не предусматривает их выявления. По смыслу закона их необходимо предупреждать до момента их совершения. При этом объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушения, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, к числу мер административного воздействия не относится, она является профилактической мерой.

2. Как верно отмечает Н. В. Анискина, «в отличие от большинства государственных органов (например, органов МВД России, ФТС России), реализующих в правоприменительной деятельности правоохранительные функции, функция ФСИН России по организации и обеспечению производства по делам об

административных правонарушений в подведомственных учреждениях и органах УИС не выделена в качестве самостоятельного, отдельного вида правореализационной деятельности» [1, с. 9]. Указанное обстоятельство, как и наличие права составления протоколов об административных правонарушениях, закрепленного в части 5 статьи 28.3. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), всего по 11 статьям указанного кодекса (статье 9.19 (в отношении производственных объектов уголовно-исполнительной системы), статьям 17.7, 17.9, частям 1 и 6 статьи 19.3, части 1 статьи 19.5, статьям 19.6, 19.7, 19.12, части 3 статьи 20.2.2, части 2 статьи 20.17, части 1 статьи 20.25) свидетельствует, как нам представляется, о желании законодателя ограничить подразделения УИС в рассматриваемом виде деятельности.

3. По нашему мнению, попытка обязать именно оперативных сотрудников УИС выявлять административные правонарушения является несколько необоснованной. Если обязанность выявлять административные правонарушения и привлекать осужденных к установленной законом ответственности является обязанностью всех сотрудников УИС (если это имел в виду уважаемый автор), то почему только оперативные сотрудники должны ее выполнять? Протоколы об административных правонарушениях, в соответствии с приказом ФСИН России от 19.12.2013 № 780, имеют право составлять сотрудники и иных подразделений, в первую очередь – подразделений безопасности (режима) и охраны. Если же имеется в виду выявление административных правонарушений с помощью оперативно-розыскных сил и средств, то это является прямым нарушением законодательства, как уже показано нами выше.

Вместе с тем мы в целом разделяем позицию Н. Д. Моисеева в том, что необходимо шире использовать возможности привлечения осужденных к административной ответственности – это является значимым механизмом для принуждения их к правопослушному поведению. Однако, по нашему мнению, этот процесс требует, прежде всего, нормативной регламентации, хотя бы на уровне ведомственного нормативного акта.

Подводя некоторые итоги, следует еще раз выделить основные выводы, к которым мы пришли в ходе исследования. Деятельность оперативных подразделений УИС носит уникальный характер, сочетающий в едином комплексе проведение оперативно-розыскных, режимных, воспитательных и иных мероприятий. В связи с их различной правовой природой оперативные сотрудники УИС при их осуществлении обязаны руководствоваться различными нормативными правовыми актами, при отсутствии которых проводимая работа выходит за рамки легитимности.

Список литературы

1. Анискина, Н. В. Субъекты и объекты административного принуждения в уголовно-исполнительной системе / Н. В. Анискина // Вопросы современной науки и практики, – 2020. – № 1 (2). – С. 8–13.

2. Бажанов, С. А. Оперативно-розыскная деятельность в уголовно-исполнительной системе: расширенный комментарий к статье 84 УИК РФ / С. А. Бажанов, К. К. Горяинов, А. П. Исиченко. – М.: НИИ ФСИН России, 2011.

3. Комментарий к Федеральному закону «Об оперативно-розыскной деятельности»: с приложением решений Конституционного Суда Российской Федерации... М.: Норма : ИНФРА-М, 2018.

4. Моисеев, Н. Д. Деятельность оперативных подразделений ФСИН России по выявлению административных правонарушений среди осужденных / Н. Д. Моисеев // Вопросы современной науки и практики. – 2024. – № 1 (10). С. 35-37.

5. Определение Конституционного Суда РФ от 14.07.1998 № 86-О «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об оперативно - розыскной деятельности» по жалобе гражданки И.Г. Черновой» – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 20.09.2024).

6. Утянский, В. И. Правовые аспекты реализации мер безопасности в местах лишения свободы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.