



Подразделения собственной безопасности Федеральной службы исполнения наказаний России: понятие и содержание деятельности

Д.А.Косоногов

Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний России по Пермскому краю

Ключевые слова: безопасность, подразделения собственной безопасности, угроза, защищенность, уголовно-исполнительная система, оперативно-розыскная деятельность

Адрес для корреспонденции: mr.vip.dak@mail.ru

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [8] раскрывается понятие национальной безопасности как состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. В указанном понятии под «национальной безопасностью» понимается также «безопасность государства» (как ее разновидность). Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются государственная и общественная безопасность.

В целях реализации названной Стратегии в Федеральной службе исполнения наказаний (ФСИН) России образованы и функционируют специально уполномоченные оперативно-розыскные органы. Они наделены соответствующей компетенцией и именуется подразделениями собственной безопасности (далее — ПСБ). Для понимания специфики рассматриваемого субъекта оперативно-розыскной деятельности (ОРД) необходимо определить направления его

деятельности и разграничить безопасность уголовно-исполнительной системы (УИС) в широком понимании с понятием собственной безопасности.

Безопасность УИС обеспечивается в той или иной степени многими структурными подразделениями ФСИН, которые можно назвать общими субъектами обеспечения безопасности. К примеру, безопасность зданий осуществляется подразделениями службы охраны, безопасность персонала и лиц, находящихся на территории исправительных учреждений, — дежурной службой; права и интересы УИС — юридическими службами; информации — подразделениями по защите государственной тайны и т.д. Однако подобное обеспечение осуществляется исключительно технически, и в ряде случаев сводится лишь к контрольным функциям.

В свою очередь угрозы, попытки посягательств на безопасность УИС осуществляются как правомерными, так и неправомерными средствами. Однако по причине несвойственности выполняемых общими субъектами задач и функций, отсутствия полномочий не позволяет им в полной мере противостоять таким угрозам. Обеспечение ими безопасности носит исключительно узкий, конкретный (предметный) характер.

Во исполнение задач ФСИН России по обеспечению охраны прав, свобод и законных интересов спецконтингента; правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказания, следственных изоляторах; безопасности содержащегося в них спецконтингента, а также работников

КОСОНОГОВ Дмитрий Александрович

С 2000 г. проходит службу в различных оперативно-розыскных подразделениях ГУФСИН России по Пермскому краю, в компетенцию которых входило обеспечение собственной безопасности и противодействие организованной преступности в уголовно-исполнительной системе. Старший оперуполномоченный по особо важным делам Управления собственной безопасности ГУФСИН России по Пермскому краю. Соискатель Владимирского юридического института ФСИН России.

УИС, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов [2], возникает необходимость в наличии специально уполномоченного субъекта обеспечения собственной безопасности, выполняющего специальные задачи.

Структурно направления обеспечения собственной безопасности в УИС на современном этапе представляется в следующем виде:

Государственная защита объектов защиты:

- ▶ системная (деятельностная) безопасность (информационная и телекоммуникационная безопасность; государственная тайна; сохранность имущества ограниченного или изъятого из оборота; инфраструктура жизнеобеспечения, режимные объекты);

- ▶ личная безопасность.

Экономическая безопасность:

- ▶ права и интересы органов и учреждений УИС как субъектов гражданских правоотношений, в том числе предпринимательских;

- ▶ права и интересы органов и учреждений УИС как субъектов административных правоотношений (строгое и неукоснительное соблюдение требований действующего законодательства, административный регламент);

- ▶ сохранность и рациональное использование товарно-материальных ценностей и правомочий в интересах УИС.

Предупреждение и борьба с правонарушениями (преступлениями и проступками), совершенными персоналом УИС:

- ▶ профилактика;

- ▶ борьба;

- ▶ противодействие коррупции.

Термин «государственная защита» подразумевает особую защиту органами государственной власти объектов защиты по причине их относимости к деятельности (профессиональной, служебной) самого государственного органа и по этой же причине является элементом самозащиты государства (государственного органа).

Государственная защита УИС в нашем понимании подразделяется на три основных группы объектов защиты:

1. В зависимости от правосубъектности объекта:
 - ▶ физическое лицо;
 - ▶ УИС;
 - ▶ имущество, нематериальные блага.
2. В зависимости от объекта прав:
 - ▶ объекты материального мира;
 - ▶ нематериальные права.
3. В зависимости от характера мер защиты правосубъектного объекта:
 - ▶ физическая;
 - ▶ социальная;
 - ▶ оперативно-розыскная;
 - ▶ судебная;

- ▶ внутри- и межведомственная;

- ▶ иная правовая.

Правосубъектность объекта защиты представляется в первую очередь в способности лица быть участником правоотношений (всех их видов). В данном случае следует говорить о физических лицах и учреждениях и органах УИС, т.к. только они обладают способностью иметь, осуществлять права и нести ответственность — т.е. быть участником правоотношений.

Физическое лицо в рассматриваемом случае — это персонал учреждений и органов УИС (сотрудники УИС и гражданский персонал), а также лица, находящиеся на территориях УИС (должностные лица — прокуроры, судьи и др., иные гражданские лица, находящиеся на объектах УИС на законных основаниях, — представители СМИ, общественных организаций и пр.).

Личная безопасность неотъемлема от физического лица, связана с личностью. Под защиту указанные лица подпадают только в случае исполнения ими должностных обязанностей. В данном случае необходимо разграничить безопасность, к примеру, близких осужденных, в отношении которых УИС обеспечивает только их изоляция от основной массы осужденных. Кроме того, необходимо отличать государственную защиту в соответствии с Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (далее — ФЗ-45) [14], от государственной защиты УИС. Поскольку последняя шире мер обеспечения безопасности (содержания) государственной защиты названного закона и включает в себя иные меры (ст. 85 УИК РФ [10]), в том числе обеспечения системной безопасности.

Однако меры безопасности, перечисленные в ФЗ-45, распространяются только в отношении сотрудников учреждений и органов УИС и их близких (ст. 2). Вне рамок ФЗ-45 меры безопасности могут быть применены в отношении сотрудников и гражданского персонала, поскольку таковое не запрещается, а в ряде случаев обязывает (ст. 86 УИК РФ). Исключение составляют только те меры защиты, которые связаны со статусом «защищаемого лица». Таким образом, при наложении нормативно-правового регулирования статуса «защищаемого лица» прослеживается несущественное отличие от обеспечения безопасности персонала. В ряде случаев статус «защищаемого лица» шире статуса «персонала УИС» и наоборот.

Существенным отличием следует отметить, что согласно формулировке ФЗ-45 «защищаемым лицом» может быть признан только сотрудник УИС и его близкие. Возникает вопрос, а как же гражданский персонал, профессиональная деятельность которого в ряде случаев соизмерима с рисками служебной деятельности сотрудников (лица, имеющие доступ к информации ограниченного доступа; работники,

обладающие распорядительными полномочиями и имеющие доступ на режимные объекты, к предметам ограниченным или изъятым из оборота и т.п.).

Безопасность гражданского персонала УИС носит самостоятельную направленность и обеспечивается:

- ▶ неопределенному кругу лиц (персонал УИС);
- ▶ регламентируется множеством законов (УИК РФ, Закон об ОРД) и подзаконных актов (как правило, закрытого характера);
- ▶ осуществляется без каких-либо оснований о наличии угрозы;
- ▶ обеспечение защиты осуществляется в аспекте превенции.

Отдельной строкой необходимо сказать о государственной защите лиц, оказывающих негласное содействие ПСБ. В п. 7 ст. 18 Закона об ОРД [12] указывается на обеспечение безопасности данной категории лиц «...допускается проведение специальных мероприятий по их защите в порядке, определяемом законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации». Указанная категория лиц и их близкие подпадает под государственную защиту в соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона от «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее — ФЗ-119) [13] и именуется как лица, способствующие предупреждению или раскрытию преступления. Тем самым ими приобретает статус «защищаемых лиц» и в отношении них применяются меры безопасности, предусмотренные ст. 6 ФЗ-119. Кроме мер безопасности, закрепленных в ФЗ-119, ведомственные нормативно-правовые акты регламентируют специальные мероприятия. Такие мероприятия составляют тактику ОРД и весьма разнообразны.

Государственная защита УИС представляет собой комплекс мер, направленный на обеспечение ее нормальной деятельности; прав и интересов объектов защиты путем применения гласных и негласных средств контроля и воздействия на общее состояние их защищенности.

Системная безопасность связана непосредственно с деятельностью учреждений и органов УИС и включает в себя информационную и телекоммуникационную безопасность, государственную тайну, инфраструктуру жизнеобеспечения, безопасность режимных объектов.

В строгом понимании объекты защиты в зависимости от их состояния в природе (осязаемые, неосязаемые) не подлежат конкретному разграничению. Так, например, информация, подлежащая защите (ее носители), инфраструктура может являться как материальной, так и нематериальной.

А.И.Одинцов точно определил информационную инфраструктуру, информационные ресурсы УИС как часть общегосударственной информационной системы [5]. И поскольку информационная сфера,

являясь системообразующим фактором жизни общества, она подлежит защите.

Инфраструктура также может носить как материальный характер, так и нематериальный. Например, складские помещения, составляющие элемент инфраструктуры обеспечения продовольствием учреждений, — объект материального мира, а организация (система мер) поставок, хранение и распределения продовольствия — нематериальна. Здесь необходимо отметить управленческое, методическое, информационное, техническое, кадровое, правовое и иное обеспечение деятельности. ОРД в обеспечении безопасности УИС — одно из ключевых средств самозащиты, главная роль которой отведена ПСБ.

Интересным представляется тот факт, что в нормативно-правовой базе об ОРД в УИС (в том числе ведомственных) не говорится о контрразведывательной функции оперативно-розыскных органов УИС. Однако внутриведомственные указания на осуществление подобной деятельности издаются регулярно. В научной среде ФСИН относится к субъектам ОРД, осуществляющей функцию контрразведывательной деятельности [93, с. 17].

Понятие контрразведывательной деятельности и основания для проведения контрразведывательных мероприятий отражены в ст. 9 Федерального закона «О Федеральной службе безопасности» [11]. Основания для проведения контрразведывательных мероприятий ФСБ аналогичны компетенции ОРО УИС — государственная защита объектов защиты УИС, в том числе информации и государственной тайны. Это констатирует также теория ОРД [9, с. 17].

Контрразведывательная деятельность ПСБ заключается в выявлении, предупреждении и пресечении в пределах своей компетенции деятельности организаций иностранных государств, террористических организаций, общественно-политических движений и объединений религиозной и националистической направленности, организованных преступных сообществ, коммерческих структур, а также отдельных лиц, направленной на агентурное, физическое или техническое проникновение с целью нанесения ущерба собственной безопасности УИС.

Таким образом, государственной защите подлежат как правосубъектные, так и неправосубъектные объекты защиты УИС. В данном случае необходимо понимать, что такая защита направлена в первую очередь не на защиту объектов как экономической составляющей, а на защиту объектов как совокупности элементов УИС, образующих систему управления, функционирования. В этой части и отграничивается государственная защита и экономическая безопасность в УИС, поскольку экономическая составляющая является средством, обеспечивающим функционирование, управляемым, а не управляющим звеном.

Необходимо отграничивать государственную защиту УИС от ее экономической безопасности.

Например, инфраструктура по обеспечению продовольствие спецконtingента включает в себя имущественный комплекс — склады, автотранспорт, столовые, сельскохозяйственные угодья, транспортные коммуникации и т.д. Их сохранность, использование — это экономическая безопасность, а система управления жизнедеятельностью такого имущества — это системная безопасность как составляющая государственной безопасности УИС. К примеру, в условиях отсутствия в учреждении круглогодичного транспортного сообщения хищение продуктов — экономический фактор; уничтожение складских помещений — экономический и системный, а срыв планов поставки продовольствия в связи с халатностью должностных лиц — системный.

Предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие правонарушений является основополагающим в деятельности любого оперативно-розыскного органа. Однако в рамках компетенции общих субъектов ОРД в той или иной сфере подразумевает ряд исключений, при которых общий субъект приобретает статус специального. Одним из таких исключений является объект оперативного обслуживания — персонал УИС.

Роль ПСБ в предупреждении правонарушений персонала носит номинальный характер. Основной задачей ПСБ в данном случае являются мониторинг и выработка общих предложений по профилактике правонарушений среди персонала учреждений и органов УИС. В какой-то мере ПСБ осуществляют деятельность в рамках общей (разъяснительная работа, контролирующая деятельность) и частной превенции (профилактические беседы). Но борьба с правонарушениями в понимании деятельности ПСБ заключается в их выявлении, пресечении и раскрытии.

Направление противодействия коррупции в УИС на современном этапе наиболее актуально, значимо и приоритетно. О коррупции в России говорится много, но очевидно одно — современные масштабы коррупции представляют реальную угрозу национальной безопасности. Объявление Президентом РФ Д.А.Медведевым борьбы с коррупцией [6, 7] послужило поводом для образования в УИС ПСБ, одним из приоритетов которых определено противодействие коррупции в УИС.

Предупреждение коррупции, в отличие от предупреждения общих правонарушений, является приоритетным в деятельности ПСБ. Фраза «болезнь легче предупредить, чем лечить» точно раскрывает сущность профилактических мер. С.А.Алтухов отметил, что выявление факторов, влияющих на криминальное поведение сотрудников, изучение личности сотрудника правоохранительных органов не является самоцелью, а выступает необходимым условием целенаправленной борьбы с опасными,

подрывающими авторитет власти преступлениями. Борьба с коррупционной преступностью сотрудников не может быть сведена только к выявлению и наказанию виновных. Основной акцент, по мнению исследователя, должен быть сделан на разработке и осуществлении системы мер упреждающего характера [1, с. 193].

В данном случае следует отметить важность предупредительных мер оперативно-розыскного характера. Основой оперативно-розыскного предупреждения коррупции является выявление негативных тенденций, неисполнения (неадекватного исполнения) правовых предписаний, которые могут стать причиной формирования коррупционного сознания. Выявление и устранение (минимизация влияния) благоприятных условий формирования

Борьба с правонарушениями в деятельности подразделений собственной безопасности заключается в их выявлении, пресечении и раскрытии

коррупционного поведения — основа профилактики коррупционных правонарушений.

Следует согласиться с О.Г.Карповичем, который указывает, что «развернутый криминологический анализ выявленных характеристик поведенческой активности сотрудников и их индивидуально-личностных особенностей позволяет своевременно выявить коррупционеров из числа сотрудников и не допустить предательства ими интересов службы» [3, с. 46]. Наиболее эффективны системные меры профилактики и противодействия коррупции, охватывающие все этапы службы сотрудника — от поступления на службу до увольнения. Оперативно-розыскные меры являются одним из таких звеньев системы.

Таким образом, рассмотренные направления деятельности ПСБ позволяют уяснить компетенцию ПСБ УИС:

1. Выявление внутренних и внешних угроз УИС, противодействие им.
2. Государственная защита сотрудников УИС и членов их семей.
3. Контрразведывательная деятельность.
4. Государственная защита объектов защиты УИС, в том числе информации и государственной тайны.
5. Выявление и устранение условий, способствующих совершению преступлений и иных правонарушений персоналом УИС.
6. Выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и иных правонарушений (в том числе коррупционных), подготавливаемых, совершаемых или совершенных персоналом УИС.
7. Выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и иных правонарушений,

подготавливаемых, совершаемых или совершенных в отношении персонала УИС.

8. Контроль сохранности и рационального использования товарно-материальных ценностей, а также реализации правомочий УИС.
9. Взаимодействие с правоохранительными органами, органами государственной и муниципальной власти, общественными формированиями, гражданами.

Перечисленная выше компетенция ПСБ охватывает основной комплекс задач, функций, прав и обязанностей, но не является исчерпывающим перечнем. Последовательность пунктов существенного значения не имеет, поскольку в той или иной степени пункты между собой тесно переплетены и позволяют решать одну главную задачу — обеспечение собственной безопасности УИС.

Таким образом, представляется возможным выделить следующие основные признаки ПСБ ФСИН:

- ▶ Специализированное оперативно-розыскное подразделение УИС.
- ▶ Самостоятельный вид субъекта ОРД УИС.
- ▶ Специфика задач (направлений деятельности) — обеспечение безопасности структурных элементов системы от негативного воздействия внутренних и внешних факторов по средствам оперативно-розыскных мер.
- ▶ Основной объект деятельности — персонал УИС.
- ▶ Мониторинг и контроль над исполнением законодательства РФ в сфере противодействия коррупции.
- ▶ Организация, осуществление и координация деятельности с правоохранительными органами.
- ▶ Взаимодействие с органами государственной и муниципальной власти, общественными формированиями, гражданами в сфере противодействия коррупции.
- ▶ Дополнительная (частная) правовая регламентация деятельности в сравнении с другими оперативно-розыскными органами.
- ▶ Расширенная (в ряде случаев исключительная) компетенция по отношению к иным объектам, субъектам УИС, в том числе оперативно-розыскным.

С учетом сказанного следует отметить, что ПСБ имеют ряд исключений из общего понятия оперативно-розыскных органов УИС, что позволяет сформулировать самостоятельное определение подразделений собственной безопасности УИС — это специализированное оперативно-розыскное структурное звено ФСИН России, осуществляющее в пределах своей компетенции оперативно-розыскную и контрразведывательную деятельность, направленную на создание и функционирование системы средств и мер, позволяющих УИС противостоять угрозам и неправомерному вмешательству в ее нормальную деятельность.

1. Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды и особенности профилактики). СПб., 2001. С. 193.
2. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 // СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.
3. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Российская юстиция. 2010. № 4. С. 46.
4. Кирьянов А.Ю. Общая характеристика понятия «безопасность». Подходы к определению и виды // Безопасность бизнеса. 2010. № 1.
5. Одинов А.И. Некоторые проблемы обеспечения информационной безопасности учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление, 2008. № 4.
6. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 нояб.
7. Послание Президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2010. 1 дек.
8. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
9. Теория оперативно-розыскной деятельности: Учебник / Под ред. К.К.Горяинова, В.С.Овчинского, Г.К.Синилова. М., 2006. С. 17.
10. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.
11. Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» // СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
12. Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
13. Федеральный закон от 20.08.2004 № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3534.
14. Федеральный закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

Units of own safety of the Federal Service of Execution of Punishments of Russia: the concept and the content of the activity

D.A. Kosonogov, Main Department of the Federal Service of Execution of Punishment of Russia for Perm Krai

In the article the activity of Federal service of execution of punishments to safeguard their own security is analysed. The content of the basic directions of activity of subdivisions of own safety of the criminal-executive system is disclosed: state protection of objects of protection, economic security, the prevention and fight against crime (crime and misconduct) by staff. The study presents the author's variant of the notion of units of own safety of the Federal service of execution of punishments of Russia and discloses their competence.

Key Words: security, units of own security, threat, security, criminal-executive system, operative-investigative activity

Corresponding address: mr.vip.dak@mail.ru