



УДК 343.13

Правовая регламентация профилактической деятельности в уголовно-исполнительной системе и ее актуальность в формате Федерального закона от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»



Гирько Сергей Иванович, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации

syvorina959134@mail.ru

Аннотация: В статье анализируются положения рамочного Федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», базовые законодательные акты уголовно-исполнительной системы, регламентирующие профилактическую работу пенитенциарных учреждений, рассматривается практика профилактической деятельности в исправительных учреждениях, обеспечивающих изоляцию осужденных и содержащихся под стражей, а также основные направления взаимодействия исправительных учреждений и органов внутренних дел. **Ключевые слова:** профилактика правонарушений, базовые законодательные акты пенитенциарной системы, профилактическая деятельность, общая и индивидуальная профилактика, основные направления взаимодействия учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел.

UDC 343.13

Legal regulation of prevention activities in the penitentiary system and its relevance in the format of the federal law from 23.06.2016 no. 182-FZ «On the basics of the system of crime prevention in the Russian Federation»

Gir'ko Sergey Ivanovich, chief researcher of Scientific Research Institute of the Federal penitentiary service of Russia, doctor of sciences (law), professor, honored worker of science of the Russian Federation

syvorina959134@mail.ru

Annotation: In the article the author analyzes the provisions of the framework federal law «On the basics of the system of crime prevention in the Russian Federation», the basic legislative acts of the penal system, which regulate the preventive work of penitentiaries. The author examines the practice of preventive activities in correctional institutions that provide isolation of convicts and detainees, as well as the main directions of interaction between correctional institutions and internal affairs bodies. **Keywords:** prevention of offenses, basic acts of penal system, preventive activity, general and individual prevention, main directions of interaction of institutions and bodies of a penal correction system and law-enforcement bodies.

Специалисты в области научной разработки и практической реализации проблем про-

филактики правонарушений и преступных проявлений в достаточной мере информиро-



ваны об этапах научной разработки, прохождения в законодательных органах Российской Федерации, позициях сторонников и противников принятия, других перипетиях Федерального закона, названного в итоговом варианте: «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон). Как известно Федеральный закон менял рабочие названия, изменялось его содержание, он принимался, отклонялся на протяжении полутора десятка лет.

В ходе последнего по времени согласования в ведомствах и, в частности, в МВД России, автор настоящих строк, как член экспертного совета этого Министерства, хорошо помнит весь вал критики, который поступил от экспертов, представляющих как систему МВД России, так и другие федеральные структуры власти: прокуратуру, структуры Следственного комитета Российской Федерации, Верховный суд Российской Федерации и другие. Оставим эту тему историкам права, но отметим, что Федеральный закон был нужен и важен для определения контура, формата всей профилактической деятельности в стране.

Принятый и одобренный 15 июня 2016 года Федеральным Собранием Российской Федерации, утвержденный 23 июня того же года Президентом Российской Федерации Федеральный закон от 23.06.2016 N 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [1] урегулировал общественные отношения, возникающие в сфере профилактики правонарушений

(далее — профилактика) в Российской Федерации. Федеральный закон установил правовую и организационные основы системы профилактики в Российской Федерации, общие правила ее функционирования, принципы, направления, виды профилактики и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики.

Федеральный закон подвел черту под длительной дискуссией, происходившей среди ученых, по вопросу о понятии и содержании профилактики и определил, что профилактикой правонарушений является — совокупность мер социального, правового, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Принятый Федеральный закон подвел черту под дискутируемыми в науке проблемными вопросами с одной стороны, закрепил в отдельных нормах дефиниции и раскрыл содержание таких понятий, как: правонарушение, включив в него и преступление; система профилактики правонарушений; мониторинг в сфере профилактики правонарушений; общая и индивидуальная профилактика, с другой.

В целом полагаем, что он, являясь по своей сути рамочным, тем не менее, выполнил свою задачу — раскрыть общие подходы к деятельности по предупреждению правонарушений в

Российской Федерации.

В этой связи, опуская общетеоретические вопросы, заметим, что пенитенциарная система, как и органы внутренних дел в период до принятия Федерального закона разрабатывала и руководствовалась ведомственными правовыми актами, которые определяли контуры и специфику профилактической деятельности в уголовно-исполнительной системе (далее — УИС). Сегодня, анализируя эти документы через призму принятого Федерального закона, можно отметить, что введенная в УИС нормативная база работы по предупреждению преступлений и правонарушений со всеми категориями осужденных соответствует критериям, закрепленным в Федеральном законе, и, если и нуждается в корректировке, то в очень незначительной степени.

Необходимо подчеркнуть, что профилактическая работа в УИС различается в зависимости от категории осужденных, в отношении которых она организуется.

Согласно положениям Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее — УИК) все осужденные подразделяются на две большие группы: осужденные к лишению свободы (раздел 4 УИК) и осужденные к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества (раздел 2 УИК).

К первой группе относятся осужденные, отбывающие наказания в исправительных колониях (общего, строгого и особого режимов, колониях-поселениях), воспитательных колониях, тюрьмах, лечебно-исправительных учреждениях, следственных изоляторах.

Ко второй — осужденные к наказаниям в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, обязательных работ, исправительных работ, условно осужденные, а также осужденные, в отношении которых отбывание наказания отсрочено.

В отношении первой группы сотрудники УИС, ответственные за организацию профилактической работы, в своей деятельности руководствуются Приказом Минюста России от 20 мая 2013 года N 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы» [2]. Здесь, учитывая, что осужденные к лишению свободы содержатся компактно и изолированы от свободы, организация профилактической работы целиком и полностью возлагается на структуры органов и учреждений УИС.

Внимание ученых к этой категории осужденных, в плане организации профилактических мероприятий с ними, не ослабевает все последние годы. Наряду с общетеоретическими разработками [3] научная библиография исследований пополняется и акцентированными авторскими разработками проблем профилактического воздействия на отдельные группы лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы [4, 5].

Достаточно обособленно в этой связи выглядит исполнение наказания в виде ареста, обязанность за исполнение которого возложена на арестный дом (ч. 8 ст. 16 УИК).

В отношении осужденных второй группы картина выглядит иначе. Организация отбыва-



ния наказаний, не связанных с лишением свободы, возлагается на уголовно-исполнительные инспекции, которые в своей деятельности руководствуются Положением об уголовно-исполнительных инспекциях и нормативе их штатной численности, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июня 1997 года N 729 [6].

На такие инспекции, в частности, возлагается задача предупреждения преступлений и иных правонарушений лицами, состоящими на учете в них, и они в своей работе взаимодействуют с подразделениями органов внутренних дел.

Работа инспекций с различными категориями осужденных регламентируется несколькими ведомственными нормативными правовыми актами:

— Инструкцией по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества [7];

— Инструкцией по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы [8];

— Порядком осуществления контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными в установленном порядке больными наркоманией [9].

Единственным исключением в этом плане является, пожалуй, исполнение наказаний в виде принудительных работ, поскольку обязанность по их исполнению законом возложена на исправительные центры (ч. 7.1 ст. 16 УИК). Общим для всех перечисленных ведомственных актов является то, что в них задачи

органов и учреждений УИС в целом и в части профилактической работы сформулированы достаточно автономно от иных государственных структур, как это было еще недавно.

Для примера можно провести два приказа Минюста, регламентирующих организацию исполнения наказаний без изоляции от общества.

Первый — приказ Минюста РФ от 12 апреля 2005 года N 38 [10]. В нем в п. 5 прямо говорится о том, что инспекции исправительных работ взаимодействуют с органами внутренних дел «на основе разработки и осуществления совместных мероприятий по контролю за поведением осужденных, предупреждению преступлений и иных правонарушений, устранению причин и условий, способствовавших их совершению, а также обмена соответствующей информацией». В этих целях инспекциям предписывалось: «готовить и направлять в органы внутренних дел предложения в планы совместных мероприятий; принимать участие в мероприятиях, проводимых органами внутренних дел по проверке поведения осужденных по месту жительства и в общественных местах; систематически направлять в органы внутренних дел информацию об осужденных, состоящих на учетах».

Характерно, что «красная нить» взаимодействия с органами внутренних дел (далее — ОВД) проходит через весь документ. Названный нормативный правовой акт в настоящее время отменен и утратил силу.

Второй, пришедший ему на смену и действующий в настоящее время — приказ Ми-

нуста РФ от 20 мая 2009 г. N 142 [11]. В этом документе термин «взаимодействие с ОВД» не упоминается вообще, а контакты с ОВД и Федеральной миграционной службой (далее — ФМС) носят ситуационный характер, когда инспекции рекомендуют, к примеру, осужденным обратиться в органы внутренних дел за оформлением личных документов.

Анализ приведенных ведомственных нормативных правовых актов свидетельствует о том, что УИС достаточно интровертна в своих подходах к организации профилактической работы. При этом акценты в организации деятельности по предупреждению правонарушений в УИС можно условно разделить на три направления:

1) работа по профилактике, организуемая в среде лиц осужденных и арестованных, граждан, содержащихся в учреждениях, исполняющих наказания в виде лишения свободы;

2) деятельность по предупреждению противоправного поведения субъектов, отбывающих наказание, не связанное с изоляцией от общества;

3) профилактика криминального поведения сотрудников самой пенитенциарной системы.

Возвращаясь к Федеральному закону, следует заметить, что он закрепил положение о том, что органы УИС, помимо основных направлений профилактики правонарушений, реализуют свои задачи посредством специальных мер административного, уголовного, уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-розыскного харак-

тера в целях предупреждения правонарушений при выявлении: самих правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение.

Как уже отмечено выше, мероприятия по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях УИС, регламентированы одноименной Инструкцией, объявленной приказом Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 «Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы» (далее — Инструкция).

Совместное выполнение задач по профилактике в отдельных случаях осуществляется во взаимодействии с другими правоохранительными органами и, в частности, с ОВД.

Детально регламентируя порядок проведения индивидуальной профилактики правонарушений в учреждениях УИС, Инструкция констатирует, что лица, склонные к совершению побега, лидеры и активные участники группировок отрицательной направленности, организующие и провоцирующие групповое противодействие законным требованиям администрации, склонные к употреблению и приобретению наркотических веществ и т. п. берутся на профилактический учет и с ними проводится индивидуальная профилактическая работа.

Предупредительная работа с лицами, поставленными на профилактический учет, в отношении которых регулярно продолжает пос-



тупать информация о намерении совершить противоправные действия, может проводиться в течение всего срока пребывания их в учреждении УИС. В случаях, когда такая работа приносит положительный результат, подконтрольное лицо снимается с учета, но в ряде ситуаций позитивный результат индивидуальной профилактической работы не достигается. Такой осужденный также снимается с профилактического учета, но в виду освобождения из учреждения УИС.

В отношении лица, состоящего на профилактическом учете в учреждении УИС, ведется учетная карточка и заполняется справка-ориентировка с предварительными выводами о результатах принятых мер и выводом о целесообразности применения к нему в дальнейшем мер профилактического воздействия.

Инструкция в п. 43 содержит положение о том, что при убытии лица, поставленного на профилактический учет, в другое учреждение УИС учетная карточка на него и справка-ориентировка приобщаются к личному делу подозреваемого, обвиняемого или осужденного.

К сожалению, Инструкция до последнего времени не закрепляла в своем содержании обмен вышеприведенной информацией между учреждением УИС и территориальными органами внутренних дел по месту убытия освобождаемого ввиду отбытия им срока.

Полагаем, что обмен такой информацией был бы полезен в профилактических целях. Попадая в органы внутренних дел одновременно с прибытием освобожденного, информация, характеризующая активную антиобщественную установку лица, позволила

бы сотрудникам оперативных подразделений непрерывно продолжить с последним проведение мероприятий профилактического характера.

Это обстоятельство в полной мере относится и к лицам, которые были осуждены за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, за время пребывания в исправительном учреждении проявили устойчивую привязанность к криминальной среде и склонность к преступной деятельности, в отношении которых установлен административный надзор. Такая деятельность правоохранительных органов регламентирована специальным законодательным актом [12], в котором и содержатся их полномочия. Взаимодействие уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел в отношении этой категории лиц также сложно переоценить.

Изучение состояния пенитенциарной преступности в Российской Федерации показало, что общее количество таких преступлений из года в год незначительно, но сокращается. Так, если в 2012 году общее количество преступлений, совершенных в учреждениях УИС, составляло 1280, то в 2017 — 1178. В разные годы динамика отдельных видов преступлений выглядела нестабильно. Так, если в 2012 году число зарегистрированных преступлений, связанных с дезорганизацией деятельности учреждений, обеспечивающих изоляцию от общества (ст. 321 УК РФ) составило 166, то уже в 2017 году — 235, а количество убийств (ст. 105 УК РФ) снизилось с 26 фактов в 2012 году до 20 — в 2017. За эти годы значительно уменьшилось количество побегов из мест ли-

шения свободы, из-под ареста или из-под стражи (ст. 313 УК РФ) с 322 случаев в 2012 году до 203 — в 2017 [13].

Между тем видимая сторона снижения пенитенциарной преступности, исходя из количественных показателей статистики таких преступлений, не находит подтверждения в ходе более глубокого изучения ее проблем. Так, по данным С. В. Легостаева, коэффициент пенитенциарной преступности в уголовно-исполнительной системе за период 2010–2013 годов возрос со 133 до 158, а по тяжким преступлениям даже с 33 до 46 преступлений (+ 84 %) [14]. Он в приведенных случаях остается достаточно высоким и поныне.

Подтверждение высказанному мнению находим в том факте, что в эти же годы сотрудниками учреждений и органов УИС значительное число преступлений предотвращено: в 2012 году зарегистрировано 101391 такой факт, а в 2016 году — 95855. При этом только в прошлом году не допущено до окончания 97 преступлений по ст. 321 УК РФ, 295 — по ст. 313 УК РФ и т. п. [13].

Полагаем, что в основе стабилизации и снижения пенитенциарной преступности в УИС не последнее место занимает надлежащая организация профилактической работы среди осужденных.

Кратко хотелось бы остановиться на некоторых направлениях взаимодействия между УИС и ОВД.

Учреждения уголовно-исполнительной системы взаимодействуют с органами внутренних дел в отношении выявления преступлений, совершенных лицами, содержащимися в

учреждениях пенитенциарной системы. Так, на основании сообщений, поступивших из органов внутренних дел, сотрудниками УИС в 2012 году было выявлено более 108 тыс. преступлений, в 2016 — 71669 криминальных фактов [13].

Еще одно направление взаимодействия органов МВД России и ФСИН России заслуживает внимания — это совместная работа по розыску лиц, скрывшихся от органов дознания, суда, уклоняющихся от исполнения наказания, совершивших побег из-под стражи или мест лишения свободы.

Так, Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации (далее — ФСИН России) с 2011 года участвует в межгосударственной оперативно-профилактической операции «Розыск», проводимой МВД России совместно с министерствами внутренних дел (полиции) государств-участников СНГ.

В ходе проведения первого этапа межгосударственной оперативно-профилактической операции «Розыск», в течение 15–16 марта 2017 года, приняло участие около 7 тыс. сотрудников территориальных органов ФСИН России, которыми проверено 15685 адресов возможного места нахождения разыскиваемых [15].

Сотрудниками территориальных органов ФСИН России во взаимодействии с территориальными подразделениями МВД России, министерствами внутренних дел (полиции) государств-участников СНГ и другими правоохранительными органами установлено местонахождение и задержано 1499 лиц, находящихся в местном, федеральном и межгосударствен-

ном розыске [15].

Очевидно, с нашей точки зрения, что надлежаще организованная профилактическая работа с осужденными не может не оказывать позитивного влияния на состояние пенитенциарной преступности в стране. В этой связи профилактическая деятельность, как самостоятельное направление оперативно-служебной деятельности ФСИН России должно развиваться и укрепляться во всех направлениях работы с осужденными различных категорий.

Примечания

1. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-za-kon-of-23062016-n-182-fz-ob> (дата обращения: 04.09.2018).

2. Об утверждении Инструкции по профилактике правонарушений среди лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы: приказ Минюста РФ от 20 мая 2013 г. N 72 // СПС «КонсультантПлюс».

3. Громов В. Г. Профилактика преступлений осужденных в исправительных учреждениях // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. N 1 (11). С. 41–45.

4. Волков В. Б. Предупреждение рецидивной преступности в исправительных учреждениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2004.

5. Абатуров А. И. Особенности профилактики злостных нарушений, связанных с организацией группировок осужденных в исправительных учреждениях // Вестник Владимирского юридичес-

Notes

1. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-za-kon-of-23062016-n-182-fz-ob> (date of application: 04.09.2018).

2. About the approval of the Instruction on prevention of offenses among the persons held in organizations of penal correction system: the order of the Ministry of justice of the Russian Federation of May 20, 2013 no. 72. *Access from the reference legal system «ConsultantPlyus»* (in Russ.).

3. Gromov V. G. *Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii*, 2013, no. 1 (11), pp. 41–45 (in Russ.).

4. Volkov V. B. Prevention of recidivism in correctional institutions: thesis abstract of candidate of legal sciences, Kazan, 2004 (in Russ.).

5. Abaturov A. I. *Vestnik Vladimirskogo yuridicheskogo instituta*, 2008, no. 2 (7), pp. 18–21 (in Russ.).

6. About the statement of Regulations on cri-

кого института. 2008. N 2 (7). С. 18–21.

6. Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности: Постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. N 729 // СПС «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста РФ от 20 мая 2009 года N 142 // СПС «КонсультантПлюс».

8. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказания в виде ограничения свободы: приказ Минюста РФ от 11 октября 2010 г. N 258 // СПС «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Порядка осуществления контроля за соблюдением условий отсрочки отбывания наказания осужденными, признанными в установленном порядке больными наркоманией: приказ Минюста РФ и Минздрава РФ от 7 июля 2015 г. N 169/425н // СПС «КонсультантПлюс».

10. URL: <http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo--ispolnenie-nakazaij/5/prikaz-minyusta-rf> (дата обращения: 22.09.2018).

11. Об утверждении Инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-правового характера без изоляции от общества: приказ Минюста РФ от 20 мая 2009 г. N 142 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений: при-

минал Executive inspections and the standard of their regular number: the order of the Government of the Russian Federation of June 16, 1997 no. 729. *Access from the reference legal system «Consul'tantPlyus» (in Russ.).*

7. About the approval of the Instruction on the organization of execution of punishments and measures of criminal and legal character without isolation from society: the order of the Ministry of justice of the Russian Federation of May 20, 2009 no. 142. *Access from the reference legal system «Consul'tantPlyus» (in Russ.).*

8. About the approval of the Instruction on the organization of execution of punishment in form of restriction of freedom: the order of the Ministry of justice of the Russian Federation from October 11, 2010 no. 258. *Access from the reference legal system «Consul'tantPlyus» (in Russ.).*

9. About the statement of the Order of control of observance of conditions of the delay of serving of punishment condemned recognized in accordance with the established procedure by patients with drug addiction: the order of the Ministry of justice of the Russian Federation and Ministry of health of July 7, 2015 no. 169/425n. *Access from the reference legal system «Consul'tantPlyus» (in Russ.).*

10. URL: <http://www.alppp.ru/law/ugolovnoe-pravo--ispolnenie-nakazaij/5/prikaz-minyusta-rf> (date of application: 22.09.2018).

11. About the approval of the Instruction on the organization of execution of punishments and measures of criminal and legal character without isolation from society: the order of the Ministry of justice of the Russian Federation of May 20, 2009 no. 142. *Access from the reference legal system*



каз Минюста РФ и МВД РФ от 4 октября 2012 г. N 190/912 // СПС «КонсультантПлюс».

13. URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika> (дата обращения: 09.08.2018).

14. Легостаев С. В. Пенитенциарная преступность: состояние, основные тенденции и проблемы предупреждения // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2014. N 2 (28). С. 77–83.

15. URL: <http://фсин.рф/structure/operations> (дата обращения: 09.08.2018).

«*Consul'tantPlyus*» (in Russ.).

12. About the approval of Rules of interaction of the Federal penitentiary service of Russia and Ministry of internal affairs of Russia to prevent the commission by persons consisting on the account criminally-executive inspections, offences and other offences: the order of the Ministry of justice and Ministry of internal Affairs of the Russian Federation of October 4, 2012 no. 190/912. *Access from the reference legal system «Consul'tantPlyus»* (in Russ.).

13. URL: <http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika> (date of application: 09.08.2018).

14. Legostaev S. V. *Yuridicheskaya nauka i pravookhranitel'naya praktika*, 2014, no. 2 (28), pp. 77–83.

15. URL: <http://фсин.рф/structure/operations> (date of application: 09.08.2018).