

УДК 343.8

**СЕРГЕЙ СЕРГЕЕВИЧ ГАЛАХОВ,**

Научно-исследовательский институт ФСИН России,  
г. Москва, Российская Федерация,  
e-mail: junior86@rambler.ru;

**ВАЛЕНТИН ВЛАДИМИРОВИЧ СЕМЕНОВ,**

Научно-исследовательский институт ФСИН России,  
г. Москва, Российская Федерация,  
e-mail: valentin\_semenov91@mail.ru

## ПРАВОВЫЕ И ПРИКЛАДНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ МЕР БЕЗОПАСНОСТИ В ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ

**Реферат:** в уголовно-исполнительной системе применение мер безопасности возлагается на подразделения собственной безопасности территориальных органов и федерального органа ФСИН России. Анализ практики обеспечения государственной защиты должностных лиц подразделениями собственной безопасности территориальных органов ФСИН России свидетельствует о комплексном применении установленных мер безопасности в отношении защищаемых лиц. Наиболее часто используются: личная охрана; охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах. При осуществлении мер безопасности привлекаются и сотрудники отделов специального назначения. При этом обращают на себя внимание недостаточность их профессиональной подготовки, нерешенные вопросы правового регулирования порядка применения ими физической силы, специальных средств и оружия вне пределов охраняемых объектов уголовно-исполнительной системы и территорий, на которых установлены режимные требования. Все это требует принятия целевого ведомственного нормативного правового акта, регулирующего изложенные проблемы.

**Ключевые слова:** обеспечение безопасности, государственная защита, правовое регулирование порядка применения мер безопасности, регламентирование работы по делам оперативного учета.

**SERGEY SERGEYEVICH GALAHOV,**

Research institute of the FPS of Russia,  
Moscow, the Russian Federation,  
e-mail: junior86@rambler.ru;

**VALENTIN VLADIMIROVICH SEMENOV,**

Research institute of the FPS of Russia,  
Moscow, the Russian Federation,  
e-mail: valentin\_semenov91@mail.ru

## LEGAL AND APPLIED PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF SECURITY MEASURES IN TERRITORIAL AUTHORITIES OF THE FPS OF RUSSIA

**Abstract:** in a penal system the implementation of security measures is assigned to divisions of own safety of territorial authorities and the FPS of Russia federal body. The analysis of practice of ensuring the state protection of officials by divisions of own safety of territorial authorities of the FPS of Russia confirms complex implementation of the established security measures concerning protected persons. Measures which are most often used: bodyguard; protection of dwelling and property; issue of weapon, special individual protection equipment and the notification about danger; ensuring confidentiality of data on protected persons. When implementing security measures also the staff of special purpose departments are intaken. At the same time insufficiency of their professional training calls attention; such questions as legal regulation of using physical force, special means and weapon outside the protected objects of a penal system and regime territories were unresolved. All this requires the enactment of the target departmental normative legal act regulating the problems mentioned.

**Keywords:** safety, state protection, legal regulation of implementation of security measures order, regulation of operational accounting activity.



Обеспечение безопасности личности выступает одним из условий ее свободного развития, гарантируя которое государство создает фундамент для приобретения и реализации человеком своих субъективных прав и обязанностей.

© Галахов С. С., Семенов В. В., 2017

© Galahov S. S., Semenov V. V., 2017

Согласно п. 1 ст. 17 Конституции РФ в Российской Федерации правовой основой признания и гарантирования прав и свобод человека и гражданина являются общепризнанные принципы, нормы международного права и нормы Конституции России. Они в своей совокупности, имея универсальный характер, определяют правовой статус человека, обладающего равными возможностями при реализации принадлежащих ему прав и обязанностей.

С учетом специфики выполняемых задач государственными служащими на законодательном уровне устанавливается ряд мер, направленных на их защиту от противоправных посягательств, препятствующих добросовестному выполнению должностным лицом своих профессиональных обязанностей.

Государственная защита представляет собой межотраслевой правовой институт, определяющий специальный правовой статус защищаемых лиц, а также виды мер безопасности и процедуру их применения уполномоченными органами безопасности.

В Федеральном законе от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (далее – Закон о государственной защите) определяется круг лиц, в отношении которых могут применяться меры государственной защиты.

Некоторый интерес в связи с его принятием представляет анализ порядка и особенностей обеспечения мер государственной защиты в отношении лиц, проходящих службу в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы (УИС). Согласно представленному в ст. 2 Закона о государственной защите перечню должностных лиц дополнительные меры правовой и социальной защиты, а также меры безопасности могут применяться лишь в отношении сотрудников УИС. При этом вне сферы действия данного нормативно-правового акта остаются иные категории лиц, которые в Законе Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5473-1 «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» (далее – Закон об учреждениях и органах) объединены общим термином – «работники УИС». В соответствии со ст. 24 Закона об учреждениях и органах работниками УИС являются «лица, имеющие специальные звания сотрудников уголовно-исполнительной системы (далее – сотрудники уголовно-исполнительной системы), рабочие и служащие учреждений, исполняющих наказания, объединений учреждений с особыми условиями хозяйственной деятельности, федеральных государственных унитарных предприятий уголовно-исполнительной системы, федерального органа уголовно-исполнительной системы и его территориальных органов, а также следственных

изоляторов, предприятий, научно-исследовательских, проектных, лечебных, образовательных и иных организаций, входящих в уголовно-исполнительную систему». В то же время особенности выполняемых рабочими и служащими задач не позволяют исключить возможность поступления в отношении их или их близких родственников угроз, направленных на воспрепятствование или принуждение к изменению характера профессиональной деятельности.

Закон о государственной защите распространяет свое действие на близких родственников и иных лиц, которые в ст. 1 данного Закона именуется близкими лицами. Вместе с тем в Законе о государственной защите отсутствуют дефиниции, определяющие степень родства или свойства, а также иные критерии, позволяющие правоприменителю обоснованно применять меры государственной защиты к тем или иным лицам. Иначе говоря, как следует из анализа действующего законодательства, при установлении факта наличия угрозы, которая состоит в причинно-следственной связи с исполнением должностным лицом своих служебных обязанностей, меры государственной защиты в исключительных случаях допускается применять в отношении неограниченного круга лиц. Кроме того, законодатель не перечисляет виды исключительных случаев, а также не раскрывает признаки обстоятельств, которые указывают на их исключительный характер.

Другой нормативный правовой акт, регулирующий аналогичные общественные отношения в сфере обеспечения государственной защиты, более четко очерчивает круг лиц, к которым могут применяться меры безопасности. Согласно ст. 2 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее – Закон о государственной защите участников уголовного судопроизводства) к защищаемым лицам относятся потерпевшие, свидетели, иные участники уголовного судопроизводства, а также близкие родственники, родственники и близкие лица. При этом Закон о государственной защите участников уголовного судопроизводства содержит бланкетную норму права, которая отсылает к дефинициям, используемым в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (УПК РФ). В ст. 5 УПК РФ называются лица, относящиеся к категории близких родственников, родственников и близких лиц:

близкие родственники – супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки;  
родственники – все иные лица, за исключением близких родственников, состоящие в родстве;

близкие лица – иные, за исключением близких родственников и родственников, лица, состоящие в свойстве с потерпевшим, свидетелем, а также лица, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему, свидетелю в силу сложившихся личных отношений.

Закон о государственной защите по общему правилу распространяет свое действие на всей территории Российской Федерации. Согласно ему обязанность обеспечения безопасности защищаемых лиц возлагается на специально создаваемые органы. В УИС применение мер безопасности в рамках обеспечения государственной защиты возлагается на подразделения собственной безопасности (далее – ПСБ) территориальных органов и федерального органа ФСИН России. В соответствии с существующим федеративным устройством меры безопасности применяются часто ПСБ того территориального органа ФСИН России, в котором проходит службу сотрудник УИС. Вместе с тем при обоснованной необходимости меры безопасности могут применяться ПСБ федерального органа ФСИН России в отношении защищаемого лица независимо от места прохождения службы или места проживания.

Рассматривая временные пределы действия Закона о государственной защите, следует отметить, что наступление правовых последствий для защищаемого лица связывается с вынесением постановления о применении мер безопасности. В постановлении указывается дата, с которой начинается применение мер безопасности. С этого времени орган, обеспечивающий безопасность, вправе требовать от защищаемого лица выполнения им обязанностей и предписаний. Одновременно с этим защищаемое лицо наделяется правомочием требовать исполнения в отношении его мер безопасности в том объеме, в котором это согласовано с ПСБ соответствующего органа ФСИН России. В случае причинения вреда жизни, здоровью или имуществу защищаемого лица последний или его представитель вправе требовать справедливой компенсации.

Прекращение правоотношений, возникших по поводу обеспечения государственной защиты, наступает с момента ознакомления защищаемого лица с постановлением об отмене применения мер безопасности, основанием для вынесения которого является устранение угрозы.

Таким образом, согласно действующему законодательству меры государственной защиты применяются в отношении сотрудников УИС, их близких родственников, а в исключительных случаях и иных лиц в порядке, устанавливаемом действующим законодательством и иными подзаконными нормативно-правовыми актами.

Меры, принимаемые для обеспечения безопасности жизни, здоровья и имущества защищаемых

лиц, реализуются только с уведомления последних. Если инициатором выступает руководитель учреждения или органа УИС либо орган безопасности, то для принятия решения о применении мер безопасности требуется согласие защищаемого лица.

Основанием для применения мер безопасности является наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица.

Подразделения собственной безопасности в ходе проверки поступившей информации посредством применения гласных и негласных средств и методов устанавливают ее достоверность, выявляют причины и условия, способствовавшие возникновению угрозы, а также потенциальные источники угрозы. На стадии принятия решений дается правовая оценка событиям, напрямую связанным с возникновением угрозы. С учетом этого принимается решение о применении либо об отказе в применении мер безопасности.

Анализ практики обеспечения государственной защиты должностных лиц подразделениями собственной безопасности территориальных органов ФСИН России свидетельствует о комплексном применении установленных мер безопасности в отношении защищаемых лиц.

Согласно ведомственной статистике наиболее часто применяются следующие меры безопасности: личная охрана; охрана жилища и имущества; выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах. В совокупности эти четыре меры безопасности используются почти в 95 % случаев. Они позволяют без привлечения дополнительных бюджетных средств эффективно обеспечить защиту жизни, здоровья и имущества защищаемых лиц от непосредственной угрозы. Временное перемещение в безопасное место, перевод на другое место работы, переселение на другое место жительства используются подразделениями собственной безопасности при наличии необходимых условий для их качественной реализации и достижении основной цели государственной защиты крайне редко.

Мера безопасности в виде замены документов, изменения внешности не применялась ни в одном территориальном органе ФСИН России. Исключительность применения данной меры заложена законодателем в ст. 11 Закона о государственной защите, где говорится о том, что эти меры используются в исключительных случаях, когда безопасность защищаемого лица нельзя обеспечить другими мерами.

Преимущественной мерой безопасности, назначаемой подразделениями собственной безопасности ФСИН России в 42 % случаев, является личная

охрана, охрана жилища и имущества защищаемых лиц. Данная мера в зависимости от характера угрозы может применяться в полном объеме либо может делиться на два самостоятельных подвида, применяемых изолированно друг от друга: личная охрана; охрана жилища и имущества.

Личная охрана применяется при наличии непосредственной угрозы жизни и здоровью защищаемого лица, которая может быть реализована в результате нападения на него. Для обеспечения данной меры привлекаются сотрудники отделов специального назначения (ОСН) территориальных органов ФСИН России. Однако действующий приказ Минюста России от 17 марта 2011 г. № 82, утвердивший Порядок деятельности отделов специального назначения территориальных органов уголовно-исполнительной системы, устанавливает правовые ограничения полномочий сотрудников ОСН при применении мер безопасности. В соответствии со ст. 12 этого приказа основными задачами ОСН являются:

- обеспечение безопасности объектов УИС, а также Министерства юстиции Российской Федерации;

- участие в обеспечении правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах;

- обеспечение безопасности сотрудников УИС, осужденных, лиц, находящихся под стражей, должностных лиц и граждан, находящихся на территории исправительных учреждений и следственных изоляторов;

- участие в ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного (экологического) характера на объектах УИС.

Более того, деятельность сотрудников ОСН при обеспечении государственной защиты ограничивается и в части применения физической силы, специальных средств и оружия. На основании ч. 1 ст. 28 Закона об учреждениях и органах сотрудники УИС применяют физическую силу, специальные средства и оружие на территориях учреждений, исполняющих наказание, прилегающих к ним территориях, на которых установлены режимные требования, и на охраняемых объектах в порядке, предусмотренном действующим законодательством. Это положение исключает правомочие сотрудников ОСН на применение физической силы, специальных средств и оружия при обеспечении личной охраны в случае сопровождения защищаемого лица вне пределов тех объектов, на которых установлены режимные требования.

Обращает на себя внимание недостаточная профессиональная подготовка сотрудников ОСН при обеспечении личной охраны защищаемых лиц. В связи с тем что данная функция носит специфический

характер и до определенного времени широко не использовалась в практике деятельности ОСН территориальных органов ФСИН России, до настоящего времени сотрудники ОСН не проходили соответствующих курсов профессиональной подготовки, предполагающих получение теоретических знаний и формирование практических умений и навыков по тактике действий подразделения при обеспечении личной охраны.

Охрана жилища и имущества защищаемого лица применяется при установлении наличия угрозы их уничтожения или повреждения. Данная мера может обеспечиваться организациями, имеющими лицензию на осуществление данного вида деятельности (далее – охранный организация) путем заключения с ней соответствующего договора на установку необходимых технических средств охраны и контроля доступа. При обращении должностного лица, ответственного за применение мер безопасности, охранный организация принимает меры к внеочередному оснащению жилища средствами охранной и тревожной сигнализации.

Оборудование жилища и имущества защищаемого лица противопожарной сигнализацией и необходимыми средствами пожаротушения осуществляется Государственной противопожарной службой Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий путем заключения соответствующего договора. При этом установка технических средств охраны и наблюдения осуществляется с согласия защищаемого лица и демонтируется по его просьбе либо при устранении угрозы защищаемому лицу.

Применение личной охраны, охраны жилища и имущества часто практикуется с одновременной выдачей защищаемому лицу оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности. Согласно ст. 7 Закона о государственной защите органы, обеспечивающие безопасность, принимают решение о выдаче защищаемым лицам оружия, в том числе служебного или боевого, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности.

Учитывая сложность оперативной выдачи оружия лицам, не имеющим права на ношение и хранение оружия в соответствии со своим должностным положением, данная мера практически не применяется в отношении близких лиц сотрудников УИС. В подобных случаях, как правило, применяются такие меры безопасности, как личная охрана, охрана жилища и имущества, выдача специальных средств индивидуальной защиты, а также обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице.

По мере накопления опыта по применению мер безопасности увеличилось количество близких лиц, в отношении которых применялись меры безопасности. На фоне стабильности общей численности защищаемых лиц возросло количество применения мер в виде временного помещения в безопасное место и перевода на другое место работы. В то же время это не повлияло на общее соотношение применяемых мер безопасности.

Вместе с тем остались нерешенными вопросы правового регулирования порядка применения мер безопасности на ведомственном уровне, возможности применения сотрудниками ОЧН физической силы, специальных средств и оружия вне пределов охраняемых объектов УИС и территорий, на которых установлены режимные требования, а также иные организационно-правовые проблемы, направленные на предупреждение и профилактику противоправных действий со стороны третьих лиц в отношении сотрудников УИС и их близких лиц.

В связи с изложенным для определения оснований, сроков и последовательности применения мер безопасности в отношении лиц, имеющих право на государственную защиту, требуется принятие целевого ведомственного нормативного правового акта.

В этом же ряду стоит проблема, связанная с регламентированием работы по делам оперативно-розыскной деятельности. В Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» прямо сказано, что перечень дел оперативно-розыскной деятельности и порядок их ведения определяются нормативными актами органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность (ч. 5 ст. 10 «Информационное обеспечение и документирование оперативно-розыскной деятельности»), то есть самостоятельным нормативным актом.

Само же документирование осуществляется в рамках ведения дел оперативно-розыскной деятельности в отношении лиц, подпадающих под основания (не все основания могут служить поводом к заведению дел оперативно-розыскной деятельности, а лишь основания, указанные в пп. 1, 2 ч. 1 ст. 7 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности») и условия проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Дела оперативно-розыскной деятельности заводятся «в целях собирания и систематизации сведений, проверки и оценки результатов оперативно-розыскной дея-

тельности, а также принятия на их основе соответствующих решений» (ч. 2 ст. 10 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). Смысл заведения дел оперативно-розыскной деятельности указан в ч. 1 ст. 10 Закона – «для решения задач... заводить дела оперативно-розыскной деятельности». Закон же говорит об оперативно-розыскных мероприятиях, «обеспечивающих безопасность органов, осуществляющих ОРД» (ч. 10 ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»). Таким образом, очевидно, что указанным Законом регулируется иная, отличная от государственной защиты деятельность, поэтому применение мер государственной защиты должно регламентироваться отдельным ведомственным нормативным правовым актом по организации и тактике осуществления мер безопасности (защиты), если это целесообразно и возможно, делопроизводству (документированию предпринимаемых мер).

Целесообразно внести изменения и дополнения в ст. 12 приказа Минюста России от 17 марта 2011 г. № 82, которая закрепит за ОЧН территориальных органов УИС задачу по обеспечению личной охраны защищаемых лиц.

Желательно определить порядок и рамки повышения квалификации сотрудников ОЧН территориальных органов ФСИН России, привлекаемых для исполнения меры безопасности в виде личной охраны, охраны жилища и имущества, в целях их обучения и совершенствования профессиональных навыков при обеспечении личной охраны защищаемых лиц. Согласно действующему законодательству прохождение специализированного курса обучения является обязательным условием, позволяющим допускать лицо к оказанию услуг по защите жизни и здоровья граждан.

Требуется также восполнения пробел в праве, касающийся применения физической силы, специальных средств и оружия сотрудниками УИС за пределами территорий, установленных Законом об учреждениях и органах. Отсутствие соответствующих полномочий у сотрудников УИС существенно сокращает спектр мер и средств, которые могут применяться для предупреждения причинения вреда жизни, здоровью или имуществу защищаемого лица при применении в отношении его мер безопасности.



#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

*Галахов Сергей Сергеевич* – доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, главный научный сотрудник Научно-исследовательского инсти-

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Galahov Sergey S.* – dsc in law, professor, honored employee of law-enforcement bodies of the Russian Federation, chief researcher Research institute of the FPS of Russia, Mos-

тута ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: junior86@rambler.ru;

*Семенов Валентин Владимирович* – кандидат юридических наук, научный сотрудник Научно-исследовательского института ФСИН России, г. Москва, Российская Федерация, e-mail: valentin\_semenov91@mail.ru.

cow, the Russian Federation, e-mail: junior86@rambler.ru;

*Semenov Valentin V.* – phd in law, research associate Research institute of the FPS of Russia, Moscow, the Russian Federation, e-mail: valentin\_semenov91@mail.ru.

#### **БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ**

Галахов, С. С. Правовые и прикладные проблемы применения мер безопасности в территориальных органах Федеральной службы исполнения наказаний / С. С. Галахов, В. В. Семенов // Уголовно-исполнительное право. – 2017. – Т. 12. – № 1. – С. 18–23.

#### **BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION**

Galahov, S. S. Legal and applied problems of implementation of security measures in territorial authorities of the FPS of Russia / S. S. Galahov, V. V. Semenov // Penal law, 2017, vol. 12, no. 1, pp. 18–23.