

Юридические науки

УДК 34

1.1. СОСТОЯНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНОВ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ В ОТЕЧЕСТВЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

А.Ю. Афанасьев, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия),
e-mail: afanasev_alexey@bk.ru

Аннотация. В данном разделе автор рассматривает состояние безопасности органов предварительного расследования на основании анализа российского законодательства.

Ключевые слова: безопасность, российское законодательство, органы предварительного расследования.

1.1. STATUS OF SAFETY OF BODIES OF PREINVESTIGATION IN NATIONAL LEGISLATION

Abstract: In this section, the author reviews the security state of the preinvestigation bodies on the basis of an analysis of Russian legislation.

Keywords: security, Russian legislation, bodies of preinvestigation.

Предварительное расследование - это самостоятельная стадия уголовного процесса, представляющая собой урегулированную законом и облеченную в форму правовых отношений деятельность уполномоченных органов, осуществляемую в установленном уголовно-процессуальном законом порядке в целях выявления, предупреждения и пресечения преступлений, а также полного, всестороннего и объективного расследования уголовных дел и направленную на разрешение задач уголовного судопроизводства. В соответствии с частью 1 статьей 150 Уголовно-процессуального Кодекса РФ (далее УПК РФ) [15] предварительное расследование производится в форме предварительного следствия либо в форме дознания.

Еще в средние века возникла необходимость создания специальных органов и должностных лиц, имеющих целью своей деятельности - осуществление предварительного расследования. По Новгородской судной грамоте суду предшествовало своего рода предварительное следствие, которое осуществлял помощник судьи – тиун. Судебник 1497 года предусматривал ряд судебных работников, которые помогали суду и сторонам привлекать обвиняемых к суду, разыскивать и доставлять их в суд добывать доказательства и добиваться признания обвиняемых, в том числе и при помощи пыток. Эти лица назывались недельщиками, ездоками или доводчиками, которые за выполнение этих обязанностей получали вознаграждение «хоженным» от заинтересованной стороны [10]. По Судебнику 1550 года, Боярская дума «по государеву приказу» рассматривала наиболее важные дела, расследование других дел осуществляли Разбойный и Земский приказы. При Петре I уголовные дела государственной важности, в том числе о взяточничестве, расследовала «майорская» следственная канцелярия; после его смерти и при Екатерине Великой данные функции выполняли тайная экспедиция, сыскной приказ и управы благочиния.

В 1808 году Александр I учреждает должность следственных приставов, которые состояли в штате городской полиции, относящейся к Министерству внутренних дел. Характеризуя деятельность органов предварительного следствия, один из губернаторов того времени писал: «условия преступления не только не привлекали внимания полиции, но последняя всячески старалась не найти на трупе признаков насильственной смерти, примирить вора с обворованным, а если преступления все же становились предметом расследования, то эти дела по несколько лет передавались от одного чиновника другому, пока не глохли в каком-нибудь архиве» [1, С. 43].

В 1832 году досудебное следствие могло проводиться в форме предварительного следствия и следствия формального, однако в результате судебной реформы 1860 года, из-за недостатков прежней системы, следствие было отделено от полиции. Указом от 8 июня 1860 года в 44 губерниях России были введены должности судебных следователей, числившихся по ведомству Министерства юстиции [2, С. 294]. Данная система предварительного расследования просуществовала вплоть до 28 ноября 1917 года, когда был принят Декрет №1 «О суде». Декреты «О суде №2 и №3» 1918 года стали нормативной базой для создания следственных комиссий окружных судов. К их компетенции относилось расследование наиболее тяжких и важных уголовных дел, подсудных городским и уездным судам. По остальным категориям уголовных дел расследование осуществляли дознаватели милиции.

Принятый 15 февраля 1923 года Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР установил в пункте 5 статьи 23 следующие виды следователей: народные следователи; следователи, состоящие при Советах Народных Судей и Революционных Трибуналах, военные следователи и следователи по важнейшим делам при Народном Комиссариате Юстиции [13]. УПК РСФСР 1923 года закрепил в статье 97 органы дознания.

В 1928 году Наркомат Юстиции передал следственный аппарат в полное распоряжение прокуратуры по РСФСР, затем по аналогии военные следователи перешли в ведение военных прокуратур, но прокуратура находилась в ведении Народного комиссариата юстиции вплоть до 1936 года. Постановление СНК СССР от 5 ноября 1936 года «О структуре Прокуратуры Союза ССР» в Прокуратуре СССР был учрежден следственный отдел [11].

Уголовно – процессуальный кодекс РСФСР, принятый 27 октября 1960 года, в статье 125 установил, что предварительное следствие осуществляется следователями прокуратуры и следователями органов государственной безопасности. В 1963 году по Указу Президиума Верховного Совета СССР в Министерстве охраны общественного порядка (переименовано 25 ноября 1968 года в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР в Министерство внутренних дел СССР) создано следственной подразделение.

Подобная организация органов предварительного расследования просуществовала вплоть до принятия 22 ноября 2001 года УПК РФ.

Вопрос о существовании органов или специальных должностных лиц, которые обеспечивали защиту и безопасность органов предварительного расследования до 1991 года, не имел закрепления в нормах законов. Как известно из курса истории, то вплоть до 19 века расследование осуществлялось в суде – князем, посадником, княжеским наместником, боярской думой, надворными судами. По Псковской судной грамоте истец (потерпевший) обращался к княжескому наместнику и тот вызывал ответчика в суд [10]. Законодательные акты того времени содержат нормы, касающиеся повышенной ответственности за оскорбление, убийство лица, осуществляющего правосудие. Однако отсутствуют нормы о повы-

шенной ответственности за те же действия, но уже в отношении лиц, осуществляющих предварительное расследование.

В рамках норм раздела IV Уложения «О наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года, предусматривалась уголовная ответственность за сопротивление и неповиновение власти, а также за конкретные виды преступлений против власти и ее представителей (ст. ст. 291-293, 301-308 главы II раздела I), и обеспечивались гарантии независимости и безопасности лиц, осуществляющих правосудие и уголовное преследование (от специальных уголовно-правовых норм, обеспечивающих интересы этих лиц законодатель отказался) [16, С. 16]. Причем Уложение 1845 г. предусматривало подобную уголовно-правовую защиту не только для должностных лиц, осуществляющих правосудие, но и для других участников судебного разбирательства (потерпевших, свидетелей и других) [14, С. 68-80].

Нормативно-правовые акты советского союза не содержат норм, относящихся к повышенной ответственности за преступления направленные против органов предварительного расследования. УК РСФСР 1922 года стал первым источником уголовного права созданного в результате революции коммунистического государства. УК РСФСР 1926 года предусматривал лишь в статье 73 ответственность за сопротивление представителям власти при исполнении ими возложенных на них законом обязанностей. К середине XX столетия назрела необходимость масштабного обновления уголовного законодательства советского союза, ввиду значительных изменений с момента принятия УК РСФСР 1926 года. В 1960 году был принят новый УК РСФСР, который действовал с многочисленными поправками до 1996 года.

Однако ни один из выше перечисленных источников не содержит статей, предусматривающих ответственность за угрозы или посягательства на жизнь лица, осуществляющего предварительное расследование. Следователь и дознаватель в Советском Союзе – пользующиеся уважением и доверием населения должностные лица, раскрывающие преступления. Подобная ситуация не означает, что не осуществлялось противодействия органам предварительного расследования. Конечно, случались покушения, угрозы и даже убийства следователей и дознавателей при осуществлении ими профессиональных обязанностей или за осуществление таковых. Перед глазами всплывают кадры из кинофильма «Следствие ведут знатоки» и ставшая уже «гимном» песня «Наша служба и опасна и трудна». Деятельность следователя и лица, производящего дознание, ставилась под уголовно-правовую охрану в ст. 191.3 УК РСФСР 1960 года. Необходимо заметить, что данная статья была введена Федеральным законом от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ.

Первым источником современной России, закрепивший нормы об обеспечении безопасности участников уголовного процесса стал закон от 5 марта 1992 года № 2446-1 «О безопасности» [4]. Указанный выше закон установил правовые основы обеспечения безопасности личности, порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также закрепил понятие безопасности и перечислил в статье 12 органы, которые обеспечивают безопасность в России. Закон РСФСР «О милиции» [6] от 18 апреля 1991 года №1026-1, в первоначальном тексте не содержал нормы об обязанности милиции применять меры безопасности в отношении лиц, осуществляющих предварительное расследование, однако такие изменения были внесены в связи с принятием ФЗ от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [5]. Так пункт 24 статьи 10 закона «О милиции» предусматривал применение мер безопасности в отношении следователей, должностных лиц ор-

ганов внутренних дел, а также их близких осуществляется милицией. С развалом СССР и наступлением «бандитских 90-х» в стране не только угрожали, но и убивали следователей и дознавателей, которые отказывались закрывать дела и покрывать преступные действия преступных групп.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что именно с принятием ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» на государственном уровне была признана необходимость защиты должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, выполнение которого может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность. Раз есть обязанность государства в обеспечении безопасности следователей и дознавателей, указанных в частях 3 и 4 статьи 2 указанного закона, то должны быть и органы, на которые возлагаются обязанности по применению мер защиты. В соответствии со статьей 12 данного федерального закона функцию обеспечения безопасности осуществляют ОВД, органы ФСБ, ФТС, ФСКН, государственной охраны, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, а также командование воинской части или начальник военного учреждения.

В связи с принятием ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» приказом МВД РФ 20.12.1995 №483 года была утверждена «Временная инструкция государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных, контролирующих органов» [9] (утратила силу в связи с принятием Приказа МВД РФ от 21.03.2007 №281 «Об утверждении Административного регламента МВД РФ по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством РФ государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких»). Согласно данной инструкции координация деятельности органов внутренних дел по обеспечению мер безопасности лиц, подлежащих государственной защите, возлагается на подразделения по организованной преступности. 19 июля 1996 года было утверждено Положение «О региональном управлении по организованной преступности при ГУОПе» и «Об управлении (отделе) по организованной преступности».

Указ Президента РФ от 21.01.1997 года «О структуре и штатной численности центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации» установил, что выполнение функций по государственной защите следователей и дознавателей возлагается на Главное управление по организованной преступности и Управление собственной безопасности в аппарате МВД РФ. В 2004 году в связи с подписанием президентом приказа №1407 вместо управления по организованной преступности появились Департамент по борьбе с организованной преступностью и терроризмом и Департамент собственной безопасности в аппарате МВД РФ. С 6 сентября 2008 года защиту следователей Следственного Комитета РФ осуществляет Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите. Что же касается следователей и дознавателей органов внутренних дел – непосредственную защиту осуществляют Главное управление собственной безопасности МВД России и ее структурные подразделения.

Указом Президента РФ от 11.08.2003 года № 960 (ред. от 24.02.2011) утверждено «Положение о федеральной службе безопасности Российской Федерации и ее структуры» [3], согласно пункту 30 статьи 9 указанного документа к функциям ФСБ РФ относится обеспечение собственной безопасности органов безопасности, то есть следователей органов федеральной службы безопасности. Реализацию данной функции осуществляют управле-

ния собственной безопасности ФСБ по регионам и субъектам РФ.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26 июля 2006 г. № 459 «О Федеральной таможенной службе» (ред. от 8.12.2010) на управления собственной безопасности возлагается обеспечение государственной защиты должностных лиц таможенных органов, в связи с исполнением ими должностных обязанностей при возникновении реальной угрозы противоправного посягательства на их жизнь, здоровье или имущество, а равно членов их семей и близких.

В Федеральной Службе РФ по контролю за оборотом наркотиков функции защиты следователей и дознавателей выполняет департамент собственной безопасности.

Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» [8] в статье 37 предусмотрел, что сотрудники Следственного Комитета находятся под государственной защитой. В случаях выполнения ими служебных обязанностей, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, защита осуществляется в соответствии с ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов». Для выполнения указанных задач Следственный Комитет имеет службы обеспечения собственной безопасности и физической защиты сотрудников Следственного Комитета.

Согласно Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» [7] к основным направлениям деятельности полиции, а также обязанности (в соответствии с п. 11 ч. 1 ст. 2 и п. 28 ч. 1 ст. 12) относится государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц. Статья 30 указанного закона указывает, что сотрудник полиции находится под защитой государства и на него в полной мере распространяются меры государственной защиты при исполнении им служебных обязанностей.

Согласно опубликованным данным, сегодня следователи и дознаватели обращаются в компетентные органы за защитой довольно таки редко, и только в исключительных случаях доводя ситуацию до критической. По информации отдела собственной безопасности Прокуратуры Чувашской Республики за 2010 – 2012 годы не поступило ни одного обращения от следователей бывшего Следственного Комитета при Прокуратуре РФ. В первую очередь это связано с тем, что они не воспринимают реально угрозы со стороны участников уголовного процесса, сводя ее просто к шутке или стрессу. Второй мотивацией является распространенное мнение о том, что «они знали на какую работу они поступают и все вытекающие из нее последствия».

Можно с уверенностью говорить о том, что в России в полной мере организованы и функционируют органы, в чьи непосредственные задачи входит обеспечение защиты и безопасности лиц, осуществляющих предварительное расследование.

Однако в РФ, по сравнению с другими странами западной Европы и Америки, органы обеспечения защиты и безопасности участников уголовного процесса имеют свои специфические особенности организации построения, и данная система индивидуальна, стремится к самостоятельному организационному построению, при этом как и любой механизм он нуждается в дальнейшем совершенствовании. Об этом свидетельствуют данные статистических исследований, проведенных в 2012 году [12], а также результаты опроса органов предварительного расследования, проведенные на территории Нижегородской области и Чувашской Республики за 2012 год. Кроме того, необходимо отметить, что в свою очередь

председатель Следственного Комитета РФ Александр Бастрыкин неоднократно высказывался еще в 2010 году по поводу создания саперного подразделения в составе службы собственной безопасности собственном подразделении собственной защиты сотрудников. Данную норму содержит статья 37 ФЗ «О Следственном Комитете РФ», в которой говорится о службах физической защиты сотрудников Следственного Комитета.

Считаем, что создание единой службы обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите со структурными подразделениями в субъектах РФ позволит избежать коррумпированность и «утечки» информации, с финансированием из федерального бюджета по субъектам позволит наиболее эффективно использовать средства, ведь сегодня на каждый орган в чьи функции входит обеспечение безопасности выделяется определенная денежная сумма, которая «дойдя до пункта назначения» становится практически невесомой. Вызывает негативные эмоции и тот факт, какие суммы выделяются из федерального бюджета. Согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2012 год на меры государственной защиты участников уголовного судопроизводства выделено 3 830,0 тысяч рублей.

Литература:

1. Васильев О.Л. Цели и задачи предварительного расследования и его форм // Вестник Московского университета. - 2002. - № 3. - С. 43.
2. Виленский Б.В. Российское законодательство X-XX веков. - М., 1991. - С.294.
3. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г. № 960. // Собрание законодательства Российской Федерации. 18 августа 2003 г. № 33. Ст. 3254. Ст.30.
4. О безопасности: Закон Российской Федерации РФ от 05 марта 1992 г. № 2446-1 // Российская газета. 06 мая 1992 г. № 103.
5. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: Федеральный закон Российской Федерации от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 24 апреля 1995 г. № 17. Ст.1455. Ст. 12.
6. О милиции: Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. №1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. ст. 503.
7. О Полиции: Федеральный закон Российской Федерации от 07 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 14 февраля 2011 г. № 7. Ст.900. Ст.2.
8. О Следственном комитете Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 03 января 2011 г. № 1. Ст.15. Ст.37.
9. Об утверждении Административного регламента МВД России по исполнению государственной функции обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких: Приказ МВД РФ от 21 марта 2007 г. № 281. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 19 ноября 2007 г. №7.
10. Пашенцев Д.А. История государства и права России: Учебное пособие. – М.: Изд-

во Эксмо, 2004. – С.49.

11. СЗ СССР. 1936. № 40. Ст. 338; № 59. Ст. 450.

12. Статистика. Состояние преступности за 2012 г. // Официальный сайт МВД России. URL: <http://mvd.ru/pressceNeter/statistics>.

13. СУ РСФСР. 1922. № 69. Ст. 902; 1923. № 7. Ст. 106.

14. Уголовно-правовая охрана отправления правосудия (историко-правовое исследование) / под ред. Исаева И.А. – М.: 4-й филиал Воениздата, 2002. – С. 68-80.

15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ // Российская газета. 22 декабря 2001 г. № 249. (с измен. от 20 марта 2011 г.) ст.150.

16. Харисов К.Н. Ответственность за преступное вмешательство в деятельность лиц, осуществляющих правосудие и уголовное преследование: проблемы теории и законотворчества: автореф. ... канд. юрид. наук. – Казань: КГУ, 2004. – С. 16.

References:

1. Vasil'ev O.L. Celi i zadachi predvaritel'nogo rassledovaniya i ego form // Vestnik Moskovskogo universiteta. - 2002. - № 3. - S. 43.

2. Vilenskij B.V. Rossijskoe zakonodatel'stvo H-HH vekov. - M., 1991. - S.294.

3. Voprosy Federal'noj sluzhby bezopasnosti Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta RF ot 11 avgusta 2003 g. № 960. // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 18 avgusta 2003 g. № 33. St. 3254. St.30.

4. O bezopasnosti: Zakon Rossijskoj Federacii RF ot 05 marta 1992 g. № 2446-1 // Rossijskaja gazeta. 06 maja 1992 g. № 103.

5. O gosudarstvennoj zashhite sudej, dolzhnostnyh lic pravoohranitel'nyh i kontrolirujushhih organov: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 20 aprelja 1995 g. № 45-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 24 aprelja 1995 g. № 17. St.1455. St. 12.

6. O milicii: Zakon RSFSR ot 18 aprelja 1991 g. №1026-1 // Vedomosti SND i VS RSFSR. 1991. № 16. st. 503.

7. O Policii: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 07 fevralja 2011 g. № 3-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 14 fevralja 2011 g. № 7. St.900. St.2.

8. O Sledstvennom komitete Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 28 dekabrja 2010 g. № 403-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii. 03 janvarja 2011 g. № 1. St.15. St.37.

9. Ob utverzhenii Administrativnogo reglamenta MVD Rossii po ispolneniju gosudarstvennoj funkcii obespechenija v sootvetstvii s zakonodatel'stvom Rossijskoj Federacii gosudarstvennoj zashhity sudej, dolzhnostnyh lic pravoohranitel'nyh i kontrolirujushhih organov, bezopasnosti uchastnikov ugolovnogo sudoproizvodstva i ih blizkih: Prikaz MVD RF ot 21 marta 2007 g. № 281. // Bjulleten' normativnyh aktov federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti. 19 nojabrja 2007 g. №7.

10. Pashencev D.A. Istorija gosudarstva i prava Rossii: Uchebnoe posobie. – М.: Изд-во Эксмо, 2004. – С.49.

11. SZ SSSR. 1936. № 40. Ст. 338; № 59. Ст. 450.

12. Statistika. Sostojanie prestupnosti za 2012 g. // Oficial'nyj sajт MVD Rossii. URL: <http://mvd.ru/pressceNeter/statistics>.

13. SU RSFSR. 1922. № 69. Ст. 902; 1923. № 7. Ст. 106.

14. Uголовно-pravovaja ohrana otpravlenija pravosudija (istoriko-pravovoe issledovanie) / pod red. Isaeva I.A. – M.: 4-j filial Voenizdata, 2002. – S. 68-80.

15. Uголовно-processual'nyj kodeks Rossijskoj Federacii: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 18 dekabnja 2001 g. № 174-FZ // Rossijskaja gazeta. 22 dekabnja 2001 g. № 249. (s izmen. ot 20 marta 2011 g.) st.150.

16. Harisov K.N. Otvetstvennost' za prestupnoe vmeshatel'stvo v dejatel'nost' lic, osushhestvljajushhih pravosudie i uголовное presledovanie: problemy teorii i zakonotvorchestva: avtoref. ... kand. jurid. nauk. – Kazan': KGU, 2004. – S. 16.

— ● —

Сведения об авторе

Алексей Юрьевич **Афанасьев**, адъюнкт адъюнктуры, Нижегородская академия МВД России (Нижний Новгород, Россия).

— ● —