

ГЕНЕЗИС ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ В РОССИИ

THE GENESIS OF THE INSTITUTE OF STATE PROTECTION IN RUSSIA

S. Volkov

Annotation

The article discusses the three evolutionary period of the formation of state protection institute in Russia. The author proceeds from the fact that this evolution was progressive in nature and reflected the transformation of the protection of persons vested with governmental authority, for the protection of the personal safety of a wide range of people involved in public legal relations connected with the maintenance of law and order and the administration of justice.

Keywords: state protection, security, officer, witness, victim.

Волков Сергей Сергеевич

*Пом. прокурора Сковородинского р-на
Амурской обл., юрист 3 кл., аспирант, ФГБОУ ВПО
"Амурский государственный университет"*

Аннотация

В статье рассматривается три эволюционных периода становления института государственной защиты в России. Автор исходит из того, что эта эволюция имела поступательный характер и отразила трансформацию защиты лиц, наделенных властными полномочиями, к охране личной безопасности широкого круга граждан, вовлеченных в публично-правовые отношения, связанные с поддержанием правопорядка и отправлением правосудия.

Ключевые слова:

Государственная защита, меры безопасности, должностное лицо, свидетель, потерпевший.

Становление института государственной защиты участников уголовного судопроизводства прошло достаточно длительный эволюционный путь. У его истоков стояло признание общественной необходимости оказывать не только покровительство лицам, вовлеченным в сферу уголовного процесса, но и использовать особые меры безопасности.

Персонифицированное применение мер безопасности изначально относилось только к лицам, состоявшим на службе у государства, но впоследствии было распространено и на граждан, содействующих отправлению правосудия, охране правопорядка и реализации правоохранительной функции государства.

Развитие института государственной защиты в России охватывает несколько исторических периодов различной длительности. Традиционным приемом, используемым в историко-правовых исследованиях, является установление следующей периодизации: досоветский (середина IX – начало XX в.), советский (1917–1991 гг.) и постсоветский (с 1991 г.) периоды [1, с. 20]. Руководствуясь этой периодизацией, можно рассмотреть особенности становления и развития института государственной защиты в России.

В первых памятниках российского права вопросы государственной защиты в целом не поднимались, но тем не менее, можно упомянуть некоторые нормы, охраняю-

щие неприкосновенность личности представителей власти и иных субъектов, содействовавших поддержанию правопорядка. Так, по Русской правде устанавливалась строгая ответственность за посягательства на лиц, относящихся к высшей знати и наделенных властными полномочиями (тиун, дружинник, сельский староста). При этом обязанности свидетеля были установлены уже в начальных статьях Краткой редакции Русской правды, а в ряде случаев их участие признавалось обязательным (например, по делам о побоях, не повлекших расстроя и не оставивших видимых повреждений, ст. 2) [2, с. 75–86].

Памятники российского права периода феодальной раздробленности (уставные, судные и губные грамоты) строго ограничивали как произвол со стороны должностных лиц, осуществлявших правосудие, так и расправу, которая могла последовать в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Например, такие положения включены в ст. 40 Новгородской судной грамоты. Ст. 49 Псковской судной грамоты предписывала княжеским слугам или приставам отправляться в служебные поездки вдвоем; это было связано, в том числе, с обеспечением их личной безопасности. Белозерская уставная грамота содержала развернутые положения о судопроизводстве, наместники, тиуны, волостели и доводчики наделались не только комплексом властных полномочий, но и пользовались повышенной уголовно-правовой охраной [3, с. 303–304].

При образовании централизованного государства приоритеты государственной защиты получили взаимосвязь с сословным строем. Принятие Судебника 1497 г. повлекло дальнейшее развитие представлений о необходимости государственной защиты: одним из самых опасных преступников признавался "государский убийца", т.е. лицо, убившее своего господина. Ст. ст. 12–13 Судебника устанавливали порядок оценки показаний свидетелей различных категорий, но норм о посягательстве на них в связи с исполнением процессуальных обязанностей не содержали. Сословная организация общества подразумевала применение общих мер, направленных на защиту жизни и здоровья лиц–представителей высшего сословия, но связь преступлений с исполнением ими властных полномочий еще не прослеживалась [4, с. 33–48]. В свою очередь, Судебник 1550 г. преследовал за заведомо ложный донос в отношении боярина, окольникского, дьяка, подьячего (ст. 6), устанавливал принцип эквивалентности при проведении судебного поединка (ст. 17–19). В Судебнике 1550 г. дифференциация насильственных посягательств на жизнь и здоровье представителей власти и преступлений, умаляющих их честь и достоинство, продолжилась, из чего можно заключить, что государственная защита таких лиц основывалась, прежде всего, на уголовно–правовой охране их неприкосновенности.

В период абсолютизма представления о государственной защите несколько трансформировались. Соборное уложение 1649 г. содержало отдельную главу "О государьской чести", в которой содержался развернутый перечень посягательств на жизнь и здоровье членов царской семьи, при этом цели преступлений связывались с государственной изменой и попыткой свержения власти. Меры защиты должностных лиц – представителей государственного аппарата – связывались с исполнением ими служебных обязанностей (ст. 32 главы VII). Кроме того, посягательство на их жизнь и здоровье рассматривалось как преступление против государственной власти. В главе X ("О суде") дифференцировалась ответственность за посягательства на лиц различной сословной принадлежности, а также на лиц, отправляющих правосудие, но адресное применение комплексных мер безопасности еще не сформировалось [5, с. 13].

Масштабные государственные преобразования были проведены, как известно, в царствование Петра I. Артикул воинский (1715 г.) был построен на поддержании статуса и властных полномочий офицеров, и эта категория лиц получила особые меры защиты (в частности, в артикуле 34 подчеркивалось особое покровительство и защита, причем прямо указывалось, что отношение к лицам, совершившим какое–либо посягательство на них, приравнивается к посягательствам на монаршую особу ("якобы он его величества проекцию презрил" [6, с. 127–

170])). Достаточно интересны положения артикула 204, направленные на обеспечение личной безопасности палачей, профосов и иных судебных служителей: "ежели им что непристойное учинится, почитается властно, якобы высокому началству самому сие приключилось, и в отправлении должности их помешано". Из этого следует, что посягательство на таких лиц рассматривалось во взаимосвязи с исполняемыми ими должностными обязанностями, и в этом качестве влекло за собой негативные юридические последствия для виновного лица.

В XIX в. российское законодательство подверглось масштабной модернизации и было систематизировано. В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных появился особый раздел о преступлениях против порядка управления, в котором можно выявить ряд положений, направленных на обеспечение защиты лиц, осуществляющих отдельные должностные полномочия. Помимо ответственности за восстания, противодействие исполнению законных распоряжений, возмущение крестьян и дворовых людей против своих помещиков (ст. ст. 283–290), Уложение предусматривало наказание за неисполнение судебных постановлений и воспрепятствовании законным действиям чиновников (ст. 291) [7, с. 174–276]. Иными словами, в данный момент произошел определенный переход от защиты личной неприкосновенности должностных лиц к обеспечению безопасного исполнения ими служебных обязанностей. Впоследствии в нормативных правовых актах, принятых в период судебной реформы, был отражен порядок негласной деятельности полиции, в том числе, получения информации от свидетелей, причем в целях их безопасности предполагалось, что публичный вызов повесткой нецелесообразен [8, с. 1721–1726]. В Уголовном уложении 1903 г. положения об ответственности за различные виды неповиновения власти получили дальнейшее развитие, но специальное правовое регулирование вопросов обеспечения государственной защиты так и не сформировалось.

Резюмируя изложенное, можно отметить, что в досоветский период подход к обеспечению государственной защиты подразумевал охрану личной безопасности и неприкосновенности лиц, наделенных властными полномочиями, либо исполняющими процессуальные обязанности. Однако комплексного регулирования общественных отношений, включающих осознание необходимости государственной защиты и применения особых мер безопасности, сформировано не было, и она имела преимущественно карательно–восстановительную направленность, выражаясь в применении мер уголовного наказания за посягательство на таких субъектов.

В советский период эта тенденция сохранилась, и отрасль законодательства о государственной защите также отсутствовала. С одной стороны, это связано с общи-

ми идеологическими установками, господствовавшими в это время и утверждавшимися в нормативных правовых актах. Необходимость уголовно-правовой охраны лиц, наделенных должностными полномочиями, не оспаривалась, и во всех уголовных кодексах РСФСР (1922, 1926, 1960 гг.) содержались соответствующие положения. При этом посягательство на жизнь и здоровье таких лиц признавалось особо опасным и могло наказываться вплоть до смертной казни. Следует отметить и то обстоятельство, что в советском законодательстве инструментом государственной защиты выступала "зеркальная", противоположная по направленности уголовно-правовая охрана. Например, ст. 67 УК РСФСР 1922 г. содержала ретроспективную норму, позволяющую преследовать лиц, занимавших ответственные должности до революции и проявивших особую активность в сфере борьбы против рабочего класса. Таким образом, институт государственной защиты распространялся на широкий круг лиц, подвергавшихся репрессиям в связи с участием в революционной борьбе. Аналогичное правило содержалось в ст. 58.11 УК РСФСР 1926 г. Вызывает интерес и то обстоятельство, что в ст. 183 УК РСФСР 1960 г. была установлена ответственность за понуждение свидетеля, потерпевшего или эксперта к даче ложных показаний (заключения).

Следует отметить, что как в досоветский, так и в советский период правоохранительными органами широко практиковалась агентурная работа, при этом лица, действующие под поддержанию правопорядка, не обеспечивались законодательно закрепленными мерами государственной защиты. Основным средством поддержания их безопасности выступала конфиденциальность сотрудничества, хотя при этом осведомители зачастую рисковали жизнью, внедряясь в преступные группы, а сама агентурно-осведомительная сеть, например, уголовного розыска МВД СССР к 1951 г. составляла около 120 тыс. человек [9, с. 41]. Из этого следует, что формирование особого порядка государственной защиты было необходимым и распространялось бы на широкий круг лиц. Однако законодательного закрепления понятия государственной защиты и установления особых мер безопасности в этот период не произошло. Для сравнения, до 1917 г. численность секретных агентов различных правоохранительных органов Российской империи не превышала 10 тысяч, а основными мерами их защиты выступали организационно-технические приемы, позволяющие поддерживать отношения конфиденциальности (использование явочных квартир, особые правила агентурного учета) [10, с. 37–43].

Исследователи отмечают, что криминализация общественных отношений в советский период не была столь выраженной, как в постсоветский, и поэтому необходимость комплексной разработки и применения мер без-

опасности отсутствовала [11, с. 8–20]. Из этого можно заключить, что практикой оказалось востребованным содействие правоохранительной деятельности со стороны гражданских лиц, но институт их защиты не сформировался, поскольку потребности в этом не усматривались, и советский законодатель исходил из достаточности общих уголовно-правовых мер, предусмотренных за посягательство на должностных лиц или участников уголовного процесса (хотя при этом осведомители и агенты не признавались ни теми, ни другими).

В постсоветский период подход к регулированию отношений в сфере обеспечения государственной защиты существенно изменился. Это было связано не только с ростом преступности, но и с масштабной модернизацией российского законодательства и широкому использованию в этом процессе передового зарубежного опыта. Уже в Законе РСФСР "О милиции", принятом в 1991 г., была предусмотрена обязанность сотрудников милиции охранять потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного процесса, а также их близких и членов их семей, если опасности подвергаются их жизнь, здоровье и имущество. В 1995 г. был принят Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов", регламентировавший комплекс мер безопасности, социальной и правовой защиты, применяемых в связи с исполнением указанными лицами служебных обязанностей. В этом же году Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" предусмотрел порядок правовой защиты лиц, содействующих правосудию на конфиденциальной основе. Уголовно-правовые нормы были дополнены особыми составами преступлений, связанными с разглашением сведений о мерах безопасности (ст. ст. 311, 320 УК РФ 1996 г.). Безопасность личности, по мнению некоторых исследователей, приобрела статус принципа уголовного процесса [12, с. 51–52]. В 2004 г. развернутый перечень мер безопасности и социальной поддержки участников уголовного судопроизводства получил нормативную основу в Федеральном законе "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства". В период, предшествующий принятию Федерального закона "О полиции", применение мер безопасности стало предметом деятельности специальных подразделений, созданных в системе МВД России.

В связи с изложенным, можно отметить, что генезис института государственной защиты в России обусловил дальнейшую эволюцию и становление этого правового института. При этом имела место трансформация охраны личной безопасности средствами уголовного права в сторону признания комплексной защиты лиц различных категорий от угроз, возникающих в связи с их служебной или процессуальной деятельностью. Необходимость применения мер государственной защиты появилась не

только в связи с ростом темпов криминализации общественных отношений, но и в целях создания развернутой системы гарантий прав и свобод личности и поддержания их работоспособного и защищенного состояния. В современный период применение мер безопасности осуществляется на основании двух федеральных законов, относящихся к правовому статусу должностных лиц и участников уголовного судопроизводства. Из этого следует, что служебная и процессуальная деятельность названных субъектов является источником возникновения угрозы для их личной безопасности. В целях минимизации проявлений этой угрозы законодатель предусмотрел как охранительные меры (предоставление личной охраны, выдача оружия), так и предупредительные (переселение в другую местность, изменение признаков внешности и др.).

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что появление и развитие правовых норм о государственной защите было исторически закономерным процессом, имевшим поступательные темпы эволюции. На этот процесс повлияли общие тенденции становления российской государственности в той мере, в какой происходило постепенное осознание важности защиты безопасности лиц,

имеющих властные полномочия или содействующих правосудию, в том числе, не наделенных процессуальным статусом. Взаимосвязь досоветского, советского и постсоветского периодов эволюции правовых норм о государственной защите представляется бесспорной и основанной на преемственности, прежде всего, карательно-восстановительных (уголовно-правовых) мер. Начиная от первых памятников российского права, подход к установлению более строгой ответственности за посягательства на лиц, реализующих полномочия представителя власти, в целом сохранился до сегодняшнего дня. Однако именно в связи с конституционным закреплением прав и свобод человека как высшей государственной ценности, а также с осознанием степени возможного риска содействия поддержанию правопорядка и правосудию со стороны представителей гражданского общества, произошел переход к расширению института государственной защиты и его распространению на них. Таким образом, в постсоветский период карательно-восстановительные элементы государственной защиты дополнились охранительными нормами, применяющимися не в связи с совершением в отношении защищаемых лиц преступлений, а в целях недопущения посягательств на их личную безопасность.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уголовное право России. Практический курс / под ред. А.И. Бастрыкина, А.В. Наумова. – М.: Волтерс Клувер, 2007. – 808 с.
2. Тихомиров, М.Н. Пособие по изучению Русской правды / М.Н. Тихомиров. – М.: изд-во МГУ, 1953. – 192 с.
3. Российское законодательство X–XX вв. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – М.: Юрид. лит., 1984. – 432 с.
4. Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. О.И. Чистякова. Том 2. Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / отв. ред. А.Д. Горский. – М.: Юрид. лит., 1985. – 520 с.
5. Лукинский, А.В. Становление и развитие института государственной защиты : дис. ... канд юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Лукинский. – М., 2013. – 185 с.
6. Артикул воинский // Законодательство Петра I. 1696–1725 годы / сост. В.А. Томсинов. – М.: Зерцало, 2014. – С. 127–170.
7. Российское законодательство X–XX веков : в 9 томах / под общ. ред. О.И. Чистякова. Том 6. Законодательство первой половины XIX века / отв. ред. О.И. Чистяков. – М.: Юрид. лит., 1988. – 432 с.
8. Зуев, С.В. Негласные формы уголовного судопроизводства 1864 г. и их современное развитие / С.В. Зуев // Актуальные проблемы российского права. – 2014. – № 8. – С. 1721–1726.
9. Бурдс, Д. Советская агентура. Очерки истории СССР в послевоенные годы (1944–1948) / Д. Бурдс. – М.: Современная история, 2006. – 296 с.
10. Бродникова, М.С. К вопросу о методах работы политической полиции Российской империей с секретной агентурой в начале XX века: организационно-правовой аспект / М.С. Бродникова // Гуманитарные и юридические исследования. – 2016. – № 2. – С. 37–43.
11. Горшенева, И.А., Лукинский, А.В., Михайлова, Н.В. Становление и развитие института государственной защиты (историко-правовое исследование) : монография / И.А. Горшенева, А.В. Лукинский, Н.В. Михайлова. – М.: Русайнс, 2014. – 148 с.
12. Дмитриева, А.А. Теоретическая модель безопасного участия личности в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.09 / А.А. Дмитриева. – М., 2016. – 476 с.