

В. С. Козаренко

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАЩИТЫ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Ежегодное политическое, экономическое и социальное развитие Российской Федерации вызывает необходимость укрепления государственной судебной власти как гаранта правопорядка и безопасности граждан. Определяющее место в обеспечении законности в сфере борьбы с преступностью занимают судебные, правоохранительные и контролирующие органы.

В настоящее время перед работниками органов внутренних дел встают все более трудные задачи, которые порой приходится решать в ситуациях экстремальных, приближенных к военным условиям, опасных для физического и психического здоровья. Справедливо заметить, что иногда опасность угрожает не только самому сотруднику органов внутренних дел, но и членам его семьи или близким лицам. При этом ст. 45 Конституции Российской Федерации гарантирует государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а соответственно, обеспечивает состояние защищенности прав и законных интересов должностных лиц правоохранительных органов.

Ключевые слова: оперативно-разыскная деятельность, правовая основа, государственная защита, сотрудник органов внутренних дел, меры безопасности.

V. S. Kozarenko

ISSUES OF LEGAL REGULATION OF POLICEMEN PUBLIC PROTECTION

Annual political, economic and social development of the Russian Federation causes the necessity to consolidate the state judicial authority as a guarantor of the law-and-order and people safety. Judicial system, law-enforcement authorities and watchdog agencies play a key role in the enforcement of a law.

Currently the policemen are confronted with much more difficult tasks which are to be solved under sufficiently extreme conditions, close to military environment, dangerous for physical and mental health. It shall be reasonable mentioned that sometimes danger threatens to not only the policeman himself but members of his family as well as friends. The article 45 of the basic law of the Russian Federation secures the public protection of human rights and liberties in the Russian Federation as well as ensures the protectability state of rights and lawful interests of police authority officers.

Key words: investigation activities, rightful principles, public protection, staff of internal affairs authorities, security precautions.

Существующие сложные криминогенные условия, высокий уровень преступности и жестокости ее проявлений необратимо повышают факторы риска для жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел, членов их семей. Вместе с тем перед названной категорией сотрудников стоит задача выполнять чрезвычайно сложные действия, требующие от них максимального физического и психического напряжения. Данные обстоятельства определяют проблему безопасности сотрудников органов внутренних дел при решении ими своих профессиональных задач или в ситуациях, связанных со служебной деятельностью.

Необходимость в обеспечении государственной защиты сотрудников ОВД ежегодно не теряет своей актуальности. Отмечается большое количество противоправных деяний, посягающих на государственную власть и порядок управления, а также на жизнь, здоровье, имущество, подвергающиеся незаконному воздействию в

связи с осуществлением сотрудниками органов внутренних дел своих служебных обязанностей. Данное теоретическое положение подтверждают статистические сведения. Так, согласно информации ГИАЦ МВД России, в 2014 г. зарегистрировано 23 441 (+12,6 % АППГ) преступление, совершенное в отношении сотрудников ОВД, из них более 75 % — в ходе исполнения сотрудниками своих служебных обязанностей — 17 613 (+20 % АППГ).

Кроме того, анализ статистических данных показал, что половина противоправных посягательств связана с оскорблением сотрудников ОВД, а еще треть — с применением насилия. Необходимо отметить значительное увеличение (+13 % АППГ) количества сотрудников ОВД, пострадавших от противоправных посягательств непосредственно во время исполнения своих служебных обязанностей. В ряде субъектов Российской Федерации количество должностных лиц ОВД, которым в

результате посягательств причинен тяжкий вред здоровью, увеличилось в 2 и более раз (Алтайский край (+100 %), Тюменская область (+200 %), Свердловская область (+150 %), Кемеровская область (+100 %)).

Нельзя обойти вниманием количество сотрудников, пострадавших от посягательств, совершенных с применением оружия, взрывных устройств или взрывчатых веществ (+469 % АППГ) и погибших в результате противоправных деяний (+57 % АППГ)» [1].

Безопасность сотрудника ОВД как физическая, так и психологическая, на сегодняшний день представляется объективной составляющей их профессиональной деятельности, следовательно, чрезвычайно важна и целенаправленная работа по ее обеспечению, т. е. уменьшению существующего риска до реально возможного предела.

В своем исследовании считаем необходимым проанализировать правовую основу обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, ввиду постоянного совершенствования действующего законодательства. «Правовая основа государственной защиты сотрудников органов внутренних дел осуществляется при помощи комплекса правовых средств воздействия на оперативно-разыскные отношения в целях их упорядочения» [2].

Для более глубокого понимания правовой основы необходимо обратиться к теории права. Так, профессор В. В. Лазарев в своих трудах заключает, что «регулирование общественных отношений представляет собой основную социальную функцию права и государства, механизм правового регулирования любой отрасли права состоит из юридических норм, правоотношений, а также актов реализации прав и обязанностей» [3]. «В механизме правового регулирования государственной защиты оперативными подразделениями органов внутренних дел проявляется динамическая характеристика правоотношений системы, которая показывает, как складываются и регулируются оперативно-разыскные правоотношения, порождающие конкретные действия оперативных подразделений, обеспечивающих такую защиту» [4, с. 6].

Под оперативно-разыскными правоотношениями в сфере государственной защиты сотрудников органов внутренних дел будем понимать такие общественные отношения, участники которых являются носителями субъективных и юридических обязанностей, охраняемых и гарантируемых государством, правовая основа которых состоит из федеральных законов, ведомственных правовых актов и других распорядительных документов.

Институт государственной защиты в широком понимании включает в себя весь спектр организационно-правовых мер, осуществляемых государством при обеспечении деятельности по реализации своей правовой функции. В узком смысле институт государственной защиты представляет собой комплекс мер безопасности, социальной и юридической поддержки, применяемых в отношении законодательно определенной категории лиц в связи с выполнением ими принятых обязательств [5, с. 8].

В настоящее время уже предпринят ряд важных мер в обеспечении личной безопасности сотрудников правоохранительных органов и их близких. Совершенствуется и правовая, и нормативная база. Приказом МВД России № 281 от 21 марта 2007 г. утвержден Административный регламент 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 [6]. На это направлен ряд положений законов Российской Федерации «О полиции» [7] и «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» [8], а также ведомственных актов МВД России. «Необходимо отметить, что правоприменительная деятельность органов внутренних дел по данному направлению характеризуется большим количеством противоречий и слабой разработанностью правовой основы» [9, с. 21]. Между тем формы воздействия со стороны криминальных структур отличаются разнообразием — от попыток различного рода компрометаций, психологического давления, в том числе в отношении близких родственников, до повреждения и уничтожения имущества, и в крайних случаях — причинения вреда здоровью и жизни.

В настоящее время законодатель представляет правоприменителю исчерпывающий перечень видов мер безопасности, применяемых к защищаемым лицам. Так, с учетом конкретных обстоятельств для обеспечения защиты жизни и здоровья, сохранности имущества защищаемых лиц органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться следующие меры: личная охрана, охрана жилища и имущества, выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности, временное помещение в безопасное место, обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах, перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы,

переселение на другое место жительства, замена документов, изменение внешности.

Нельзя оставить без особого внимания тот факт, что вышеперечисленные оперативно-разыскные правоотношения имеют свою специфику. Специфика этих правоотношений обусловлена в первую очередь характером проводимых мероприятий, который может быть как гласным, так и конфиденциальным. Кроме того, они сами могут порождать иные правоотношения, а именно уголовно-процессуальные, или возникать из них. Наиболее эффективными ОРМ при обеспечении безопасности сотрудников являются «Наблюдение», «Прослушивание телефонных переговоров», которые позволяют задокументировать противоправные намерения и действия угроzosитателей, а как следствие — привлечь их к уголовной ответственности и устранить угрозу. Так, гр. Д. под угрозой причинения вреда здоровью и имуществу сотруднику Е., а также распространения в отношении него клеветнических сведений относительно якобы превышения им должностных полномочий вымогал у последнего денежные средства. В ходе проведения ОРМ «Наблюдение» с использованием средств аудио- и видеофиксации, требования, а также сам факт получения денежных средств гр. Д. от Е. был задокументирован. Сотрудниками ОРЧ (СБ) гр. Д. был задержан, в отношении него было возбуждено уголовное дело, по результатам рассмотрения которого в суде гр. Д. был приговорен к реальному лишению свободы, угроза в отношении сотрудника Е. была таким образом устранена [10].

Любое теоретическое исследование как в оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел, так и в любой другой науке обусловлено потребностями общественной практики, в нашем случае — практики обеспечения государственной защиты сотрудников ОВД и их близких. Отправляясь от того факта, что выполнение практической деятельности по осуществлению государственной защиты находится в прямой зависимости от существующих на сегодняшний день нормативно-правовых актов, регулирующих эту деятельность, — правовая основа названных оперативно-разыскных отношений должна соответствовать социальной действительности, т. е. нормативные правовые акты должны отвечать современным требованиям правоприменительной деятельности.

К сожалению, не все законодательно закрепленные меры безопасности находят свое практическое отражение. Как показывают результаты проведенного нами анализа применения мер безопасности к защищаемым лицам, прецедентов использования изменения внешности ни разу не было зафиксировано в практической

деятельности.

Центральным вопросом в существующей проблематике правового регулирования государственной защиты сотрудников ОВД является закрепленный действующим законодательством исчерпывающий перечень оснований применения мер безопасности, а именно: наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы безопасности защищаемого лица. В связи с чем требует своего решения вопрос критериев оценки реальности названной угрозы. Правовым основанием принятия решения о применении в отношении защищаемого лица меры безопасности является наличие реальной угрозы жизни, здоровью и имуществу защищаемого лица. Учитывая, что такая угроза может при разных обстоятельствах рассматриваться в пределах от субъективно-значимой до объективно-существующей, ставится под сомнение формальная определенность данного термина как один из основных признаков права.

Действующее уголовное законодательство Российской Федерации раскрывает содержание угрозы в «обнаруженном вовне и рассчитанном на запугивание потерпевшего информационном воздействии на его психику, выражающим субъективную решимость, намерение виновного причинить смерть или тяжкий вред здоровью и имуществу защищаемого лица и его близким» [11]. Способы выражения угрозы могут быть различными: словесно, письменно, жестами, с помощью действий и т. д.; угроза может выражаться, в частности, в демонстрации оружия, а ч. 3 ст. 11 УПК РФ к ним добавляет «иные опасные противоправные деяния».

В Федеральном законе от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» (далее — Закон «О государственной защите...») не раскрываются содержание и способы выражения угрозы. Проведенное теоретическое исследование позволяет нам сделать вывод о необходимости внесения изменений в ст. 13 Закона «О государственной защите...», и абзац касательно оснований применения мер безопасности изложить в следующей редакции: «Основанием для применения мер безопасности является наличие достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы убийством защищаемого лица, насилием над ним, уничтожением или повреждением его имущества либо иного опасного противоправного деяния».

Основываясь на теоретических исследованиях и практических данных, мы все же приходим к выводу об абсолютной субъективности в понимании категории «реальная угроза».

Реальность легко определить, если лицо само обращается с заявлением, в котором говорит о конкретных противоправных действиях, совершенных в отношении него, его родственников или имущества. В этом случае действительность и наличие угрозы определить несложно. Требуют своего решения те случаи, когда в качестве основания выступает наличие сведений об угрозах, поступивших из иных источников и неизвестных самому лицу, когда поступили сведения о наличии угрозы безопасности, но само лицо говорит, что никаких угроз в его адрес не поступало и предпосылок к этому объективно не имеется. При проведении ОРМ «Прослушивание телефонных переговоров» в отношении гр. К. был зафиксирован разговор о его противоправной связи с гр. И. В ходе телефонного разговора гр. И. высказал гр. К. намерения причинить вред здоровью, а также вред имуществу сотрудника одного из оперативных подразделений Главка В. Данные намерения были обоснованы желанием мести за то, что сотрудник В. установил факты мошеннических действий брата гр. И., за совершение которых в последующем суд приговорил брата гр. И. к наказанию в виде лишения свободы. В ходе проведенной проверки поступившая информация подтвердилась, сотрудник В., проанализировав все доводы и обстоятельства, все же воспринял данные угрозы как реальные, и к нему были применены меры безопасности [10].

По нашему мнению, названные выше недостатки в действующем законодательстве, регулирующем основания применения мер безопасности в отношении защищаемых лиц, требуют своего восполнения. Так, представляется необходимым расширить круг оснований применения мер безопасности, и в некоторых случаях они должны применяться автоматически. Существует категория сотрудников, входящих в состав специальных подразделений, которые изначально подвержены опасности (управление уголовного розыска, отряд мобильный особого назначения, специальный отряд быстрого реагирования) [12, 13].

Следующее правовое разночтение заключается в форме выражения заявления лица о применении в отношении его мер безопасности. Так, согласно закону «О государственной защите...» меры безопасности применяются только на основании письменного заявления защищаемых лиц либо с их согласия (ч. 2 ст. 14), что исключает возможность применения мер безопасности по личной инициативе оперативного сотрудника или руководителя подразделения собственной безопасности без учета мнения

защищаемого лица.

Получается, что, если должностному лицу стало известно об опасности, грозящей сотруднику органов внутренних дел или члену его семьи, но заявление или согласие от него не поступило, меры для устранения опасности приняты не будут. Следовательно, представляется целесообразным устранить приведенную правовую неточность. В связи с этим мы предлагаем дополнить ст. 14 закона «О государственной защите...» следующим содержанием: «В случае поступления оперативной информации об угрозе безопасности сотрудника органов внутренних дел или члена его семьи, при наличии достаточных данных, свидетельствующих о реальности угрозы, должностное лицо, с согласия руководителя, правомочного на осуществление ОРД, обязано принять решение о применении в отношении этого лица меры безопасности». Это позволит устранить существующий законодательный пробел.

Список библиографических ссылок

1. Состояние преступности — январь—декабрь 2014 г. // Сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <http://mvd.ru> (дата обращения: 14.07.2015).
2. Основы оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: учебник. URL: <http://www.bnti.ru/showart.asp?aid=978&lvl=05> (дата обращения: 12.10.2015).
3. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В. В. Лазарева. М.: Юрист, 2013.
4. Правовые, организационные и тактические вопросы обеспечения оперативными подразделениями органов внутренних дел государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: учеб.-практ. пособие. Домодедово: ВИПК МВД России, 2013.
5. Лукинский А. В. Становление и развитие института государственной защиты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
6. 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 России от 21.03.2007 № 281. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 12.02.2015, с изм. от 06.04.2015) // Рос. газ. 2011. 8 февр.
8. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федер. закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 03.02.2014) // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.
9. Баженов С. В., Важенин В. В. Об обеспечении безопасности лиц, подлежащих государственной защите // Психопедагогика в правоохранительных органах. 2013. № 1 (52). С. 21—24.
10. По материалам ОРЧ (СБ) ГУ МВД России по Волгоградской области.
11. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постат.): в 2 т. / под ред. А. В. Бриллиантова. 2-е изд. М.: Проспект, 2015. Т. 1.
12. Муженская Н. Е., Проткин А. А. Формирование правовых и теоретических основ института судебной экспертизы в уголовном процессе // Судебная экспертиза. 2009. № 4. С. 12—20.
13. Маков М. А. Создание и развитие службы дознания в органах внутренних дел СССР и Российской Федерации // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 4 (23). С. 171—176.