

ОРГАНЫ ДОЗНАНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ (МЧС РОССИИ): ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

А. С. КОВАЛЕНКО,

главный специалист ОГПН г. Сочи
(ГУ МЧС России по Краснодарскому краю),
майор внутренней службы

В последние годы органы государственного пожарного надзора Федеральной противопожарной службы (далее - ОГПН ФПС) претерпели серьезные преобразования, направленные на дальнейшее совершенствование деятельности указанного ведомства в сфере обеспечения пожарной безопасности на объектах и территориях многочисленных регионов Российской Федерации.

В Федеральном законе от 21 декабря 1994 года № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», с учетом Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», определены общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, урегулированы в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

При этом обеспечение пожарной безопасно-

сти провозглашено одной из важнейших функций государства.

Статистические данные о работе ОГПН ФПС в отдельных регионах Российской Федерации и по стране в целом свидетельствуют о стабильно высоком уровне пожаров, имеющих криминальную природу, что требует от МЧС России комплексного подхода к установлению истинных причин рассматриваемых явлений, ежегодно приносящих казне огромные материальные убытки.

В настоящее время дознание как форма предварительного расследования в уголовном процессе Российской Федерации занимает особое место. Основное его предназначение заключается в обеспечении борьбы с преступностью уголовно-процессуальными средствами на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, в подготовке для органов предварительного следствия и суда условий, способствующих установлению истины по уголовным делам и вынесению на этой основе законных и обоснованных процессуальных решений.

Несмотря на то, что Концепцией судебной реформы предусматривалась ликвидация дознания как самостоятельной формы расследования, законодатель пошел по пути сохранения и расширения компетенции органов дознания. Ежегодно дознаватели органов и подразделений дознания различных государственных ведомств расследуют более 30 % общего массива реги-

стрируемых преступлений.

В плане профессиональной деятельности установление органами дознания ОГПН ФПС в значительном числе случаев поджогов в качестве первопричины возникновения пожаров в многочисленных городах Российской Федерации подтверждает актуальность проводимого автором настоящей статьи исследования: в 2003-м году установлено 9197 таких фактов; в 2004-м - 9755; в 2005-м - 12071; в 2006-м - 12497; в 2007-м - 12606; в 2008-м - 12143; в 2009-м - 12112; в 2010-м - 11821¹.

Таким образом, несмотря на снижение установленных случаев поджогов в период 2008 - 2010 гг., общая тенденция к увеличению рассматриваемых фактов сохраняется. Данные обстоятельства автор статьи связывает с реформой МЧС России - ОГПН ФПС, выступающих в уголовном процессе Российской Федерации в качестве органов дознания.

В 2007 году на территории Российской Федерации произошло 212413 пожаров (по сравнению с 2006 годом снижение на 3,7 %). При этом в пожарах погибло 16025 человек (снижение на 7 %), от опасных факторов пожара и отравления продуктами горения пострадало 13702 человека. Материальный ущерб составил более 8,6 млрд. рублей.

Условия и причины гибели людей не были установлены: в 2009-м - в 859 случаях; в 2010-м - в 1026. Указанная динамика сохранилась и в последующие годы: в 2009 г. - 1151 человек (8,25 % от общего числа погибших); в 2010 г. - 1449 чел. (11,09% от общего числа погибших).

Виновники пожаров не установлены: в 2004-м - по 102816 фактам пожаров; в 2005-м - 102199; в 2006-м - 100479; в 2007-м - 96527; в 2008-м - 91730; в 2009-м - 99294; в 2010-м г. - 97322. Само же количество жертв пожаров (погибших и травмированных) хронически увеличивается: в 2009 г. - 3084 погибших (3,1 %), 3450 травмированных (3,4 %); в 2010 г. - 3260 погибших (3,3%), 3805 травмированных (3,9%).

На общем фоне приведенных цифр наблюдается увеличение числа лесных пожаров на территории Российской Федерации, которые произошли по вине лесозаготовительных организаций (и требующих проведения по данным фактам дознания в целях установления преступников): в 2006 г. - 71; в 2007 г. - 74; в

2008 г. - 84; в 2009 г. - 67; в 2010 г. - 117.

В то же время возросло общее число лесных пожаров, произошедших по неустановленным органам дознания причинам: в 2006 г. - 2140; в 2007 г. - 1678; в 2008 г. - 6490; в 2009 г. - 3315; в 2010 г. - 6837.

На Руси пожары издавна были одним из самых тяжких бедствий. В летописях они упоминаются как одно из мощных орудий борьбы с врагами. По нескольку раз выгорали города Юрьев, Владимир, Суздаль, Новгород. В 1194 году отмечены огромные пожары в Ладоге и Руссе.

Свидетельства очевидцев, труды историков рассказывают о многих опустошительных пожарах в Москве. Город сгорел полностью в 1238 году, когда на Руси свирепствовали орды хана Батые.

В 1728 году был издан Указ «О построении домов в Санкт-Петербурге с соблюдением всевозможных предосторожностей от огня». В нем рекомендовались способы безопасного устройства печей и дымоходов, использование черепицы в качестве кровельного материала. Распоряжение также предписывало возведение зданий вдоль «красной линии» улиц - правило, которому в столице неукоснительно следовали вплоть до начала XX века. Все деревянные постройки, находившиеся вблизи важных и пожароопасных объектов, подлежали сносу. На основе этого Указа был разработан первый общероссийский противопожарный кодекс «О смотреии строений в городах и о сбережении от пожаров».

Несмотря на Указ, стихийное строительство в С.-Петербурге продолжалось. Несоблюдение мер предосторожности от огня приводило к большим бедам. В полдень 11 августа 1736 года от упавшей в сено искры загорелся один из домов на набережной реки Мойки близ Полицейского моста. Огонь, перекинувшийся на соседние здания, полыхал восемь часов, уничтожив около половины всех построек на Адмиралтейской стороне. После этой катастрофы были введены нормы по строительству противопожарных стен-брандмауэров между смежными зданиями.

24 июня 1737 года на Адмиралтейской стороне снова вспыхнул пожар, обративший в пепел более тысячи жилых домов от истока Мойки до Зеленого моста. Полицейское дознание выявило поджог. Пойманные поджигатели для острастки

были сожжены на месте преступления. Погорельцам для жилья бесплатно отводились казенные здания и конфискованные дома².

Первый уголовно-процессуальный кодекс России «О судопроизводстве по преступлениям», содержащийся в 15 томе Свода Законов Российской Империи 1835 г., различал две формы расследования – предварительное следствие и формальное следствие³.

В большинстве своем расследование осуществлялось квартальными надзирателями, полицией, приставами. Отличие состояло в том, что задачей предварительного следствия было установление признаков преступления и виновного. К компетенции органов предварительного следствия, например, относилось расследование «по горячим следам», розыск подозрительных лиц и наблюдение за ними, установление поличного с проведением для этого обысков и выемок и т.д. Формальное же следствие производилось только в отношении известного лица и представляло собой комплекс следственных действий по выяснению всех обстоятельств совершенного преступления (допрос обвиняемого, собирание доказательств его вины, принятие мер к обеспечению различного рода розысканий с обвиняемого)⁴. Впоследствии эти формы трансформировались в дознание и предварительное следствие.

Профессор С.В. Бажанов констатирует, что в 1840 году наблюдались многие случаи нарушения общественного порядка, спокойствия и безопасности, часто обусловленные многочисленными пожарами и поджогами. Следственными комиссиями, специально создававшимися для расследования подобных случаев, в частности было установлено, что общества поджигателей как такового не существовало, а спонтанными поджигателями в некоторых местах оказались 5-11-летние мальчишки с единственной целью – собрать после пожара гвозди с обгоревших строений (Могилёв)⁵.

В качестве приложения к Указу Александра II от 8 июня 1860 г. о введении судебных следователей был издан «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок». Этими документами впервые де-юре предварительное расследования было разделено на дознание и следствие.

В соответствии с Судебными уставами 1864 г. право производства следствия передавалось органам юстиции. В отличие от терминологии Свода Законов Российской Империи 1835 г. формальное следствие стало именоваться предварительным следствием, а то, что именовалось предварительным следствием, получило название «дознание». Согласно ст. 269 Устава уголовного судопроизводства (далее – УУС), судебный следователь мог проверять, дополнять, отменять действия чинов полиции по производству дознания, сам исправлял недостатки дознания⁶.

В 1873 году решением Государственного Совета земским учреждениям было предоставлено право издавать обязательные правила по мерам предосторожности от пожаров и их тушению в сельской местности. Все задачи по борьбе и предупреждению подобных бедствий были отнесены к ведению Особого противопожарного присутствия, организация которого предполагалась во многих городах России. На него возлагали издание обязательных правил о постройках, об очистке труб, ремонте печей и проч. Все страховые полисы в обязательном порядке должны были проходить через этот государственный орган. Современники видели в этом одну из главных мер, противодействующих злоупотреблениям в страховании. Здесь же предполагалось проводить проверку материалов дознания о причинах пожаров. Присутствию предоставлялись права закрытия зрелищных сооружений, построенных с нарушениями строительных норм, установления мест торговли легковоспламеняющимися жидкостями и др.

Пройдет еще более 30 лет, прежде чем в России появится Государственный пожарный надзор, создания которого так настойчиво добивались прогрессивные пожарные деятели.

Дознание по пожарам (по делам о поджогах. – **Прим. авт.**) составляло важную часть процесса установления виновного лица в досудебном производстве XIX в. В дореволюционном уголовном процессе известно так называемое «дело Овсянникова»⁷. Проведение дознания с учетом принципа «*is fecit cui prodest*» (лат.: сделал тот, кому выгодно) позволило изобличить в умышленном поджоге купца 1-й гильдии миллионера Овсянникова. А проведение в ходе дознания опроса более 118 свидетелей и привлечение

значительного по тем временам (1875 г.) числа специалистов (химиков, механиков, архитекторов, бухгалтеров и др.) помогло собрать убедительные для суда присяжных доказательства его вины.

Анализ истории развития отечественного уголовно-процессуального законодательства позволяет констатировать, что понятие дознания в уголовном судопроизводстве России во все времена трактовалось неоднозначно. Им обозначали как процессуальную деятельность уполномоченных на то государственных органов, так и деятельность, не регламентированную нормами уголовно-процессуального закона.

Характеризуя дознание в русском уголовном процессе до 1917 года, профессор И.Я. Фойницкий писал: «...оно не имеет дело с судебными формами и обрядами... представляет деятельность не судебную»⁸.

Профессор Петербургского университета Н.Н. Розин по поводу понятия и природы дознания в русском уголовном процессе говорил: «Под дознанием... разумеются меры, принимаемые указанными в законе органами для установления по горячим следам события преступного деяния, его намечающихся юридических черт и предполагаемого его виновника»⁹.

Ему вторил А. Квачевский, который, исследуя проблемы дознания по судебным уставам 1864 года, определял его, как «...первоначальное производство, имеющее целью собирание данных для удостоверения в том, что известное событие составляет деяние, запрещенное законом под страхом наказания, и для открытия виновника этого деяния»¹⁰.

В России на протяжении всей истории существования уголовного процесса одним из основных вопросов оставался вопрос об определении понятия «дознание» и о разграничении его с термином «следствие». Это обусловлено трудностью разрешения этой проблемы в связи с нечеткостью правового регулирования, необходимостью последовательного изучения, глубокого и всестороннего осмысления способа ее решения.

До 1864 года в России, когда стал действовать Устав уголовного судопроизводства, не было точного разграничения между дознанием и следствием.

Дознание проводилось секретно. Но опре-

деленного понятия о дознании не было ни в законе, ни на практике. Оно смешивалось со следствием. Происходила путаница в правах и обязанностях полиции, при этом нарушалась законность, утрачивалось доверие населения к властям.

Такое положение существовало до учреждения института судебных следователей в 1860 году, основной целью которого было отделение следствия от полиции.

Следует отметить, что в течение первого периода средних веков на значительной части Европы из-за постоянных войн также полыхали пожары. Их быстрому распространению способствовало то обстоятельство, что при строительстве домов применялись легкосгораемые материалы: древесина, солома, камыш. К тому же строились они очень тесно.

Относительно развития института дознания досоветского периода российского общества можно сказать, что это была деятельность полиции по расследованию преступлений двух видов: 1) на начальном этапе расследования, строго регламентированная законом; 2) самостоятельная деятельность по расследованию малозначительных преступлений, входивших в компетенцию мировых судей.

Результатом Октябрьской революции 1917 года было уничтожение старых государственных устоев. В течение 5 лет (1917 – 1922 гг.) велись поиски новых форм судопроизводства с опорой на «революционное творчество масс». Основные процессуальные институты получили определенное оформление в декретах и постановлениях Советской власти. Декретом о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. были упразднены институты судебных следователей, прокурорского надзора, присяжной и частной адвокатуры (п. 3), приостановлено действие института мировых судей (п. 2)¹¹.

В 1922 году на 3-й сессии ВЦИК был принят первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, который содержал специальную главу («О дознании»). Он устанавливал определенное различие между дознанием как деятельностью милиции и следствием, производимым следователем. Дознанием считалось первичное простейшее расследование, первоначальные розыскные действия. Оно заменяло предварительное следствие лишь по несложным, про-

стейшим делам. По более серьезным дознание ограничивалось лишь производством самых неотложных следственных действий.

Принятый в 1923 году новый УПК РСФСР в основном сохранил процессуальную регламентацию дознания, установленную в 1922 году.

Специфика дознания в России определялась, с одной стороны, преемственностью ряда положений дореволюционного и советского правового регулирования, а с другой - забвением удачных находок в советский период. Так, положительной оценки заслуживало содержание ст. 117 УПК РСФСР, в которой, с одной стороны, был дан исчерпывающий перечень органов дознания, а с другой – предусматривалась подследственность уголовных дел каждому из них. Такой подход законодателя к правовому регулированию не вызывал двусмысленности и был удобен для правоприменителя¹².

23 января 1928 г. циркуляром НКВД и Народного комиссариата юстиции РСФСР органам государственного пожарного надзора было предоставлено право самостоятельного производства дознания по делам о нарушении противопожарных правил. Это поднимало авторитет работников пожарной охраны и, следовательно, способствовало более глубокому изучению причин нарушений противопожарного режима, а также принятию наиболее эффективных мер по предупреждению пожаров.

Впоследствии дознание, подчиненное идеям процессуальной экономии и сокращения сроков уголовного судопроизводства при условии соблюдения гарантий прав, свобод и законных интересов личности, совершенствовалось в контексте идеи суммарной (упрощенной) формы расследования - объективной тенденции мирового развития уголовно-процессуального законодательства¹³.

¹ Пожары и пожарная безопасность в 2010 году: Статистический сборник / Под общей редакцией В.И. Климкина. - М.: ВНИИПО, 2011. - 140 с.: ил. 40.

² Буклет «Пожары и пожарные в Петербурге». Государственный музей истории Санкт-Петербурга, 2004.

³ Гирько С.И., Скударева Н.И. Дознание в органах внутренних дел: история и современность: Учебно-методическое пособие. – М.: ВНИИ МВД России, 2006. С. 15.

⁴ Полянский Н.Н. Доказательства в иностранном уголовном процессе. М., 1946. С. 36; Чельцов-Бебутов М.А. Курс уголовно-процессуального права. - СПб.: Питер, 1995. С. 737.

⁵ Бажанов С.В. Групповой метод расследования тяжких и особо тяжких преступлений в контексте государственно-правовой политики борьбы с преступностью и судебной-правовой реформы в России: Монография. – Н. Новгород, ООО «ОПЦ-Право», 1999. С. 34.

⁶ Перфильев В.В. Следствие в пореформенной России // Следователь: теория и практика деятельности. 1895.- № 1. С. 27.

⁷ «Дело Овсянникова» / «Русская старина», 1907, № 10. С. 5 — 12 // А.Ф. Кони (из записок судебного деятеля). Под общ. ред. В.Г. Базанова, Л.Н. Смирнова, К.И. Чуковского. Собрание сочинений в 8 т. Т.1. Изд-во «Юридическая литература», - М., 1966. С. 37.

⁸ Фойницкий И.Л. Курс уголовного судопроизводства. Т.2. СПб., 1910. С. 357.

⁹ Розин Н.Н. Уголовное судопроизводство. СПб., 1914. С. 415.

¹⁰ Квачевский А. Об уголовном преследовании, дознании и предварительном исследовании преступлений по судебным уставам 1864 года. Теоретическое и практическое руководство, ч.2, Санкт-Петербург, 1867. С. 3.

¹¹ Декрет СНК РСФСР «О Суде» // История советской прокуратуры в важнейших документах. М. 1947. С. 30.

¹² Вандышев В.В. Некоторые проблемы «полицейского» дознания в современной России // Уголовная юстиция: связь времен: Доклады и сообщения на конференции «Уголовная юстиция: связь времен». – СПб, 6 – 8 октября 2010 г. / Сост.: А.В. Смирнов, К.Б. Калиновский, 2010.

¹³ Головкин Л.В. Альтернативы уголовному преследованию в современном праве. СПб., 2002. С. 38.