
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ФУНКЦИИ ПО РАССЛЕДОВАНИЮ ПОЖАРОВ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫМИ ОРГАНАМИ В РОССИИ

А.А. Грешных, доктор педагогических наук, профессор;

Ю.А. Волкова, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

А.А. Талашова.

**Центр обеспечения деятельности федеральной противопожарной
службы ГПС МЧС России**

Рассмотрены основные нормативные правовые акты, регламентирующие расследование пожаров со времен возникновения первых письменных законодательных документов по настоящее время. Проанализирован подход законодателя к криминализации действий, повлекших возникновение пожара. Проведено сравнение полномочий органов, наделенных правом производства следственных действий по делам о пожарах в разные исторические периоды.

Ключевые слова: расследование пожаров, органы государственного пожарного надзора, дознание по делам о пожарах

HISTORY OF THE LAW, REGULATORY FUNCTION FIRE INVESTIGATION BY THE SPECIALIZED AGENCIES, IN RUSSIA

A.A. Greshnikh; Y.A. Volkova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

A.A. Talashova.

The center for the activities of the Federal fire service of EMERCOM of Russia

Described the basic legal acts of investigation of fires since the first written legal documents to present. Analyzed the approach of the legislator to criminalize actions which caused a fire. A comparison credentials of authorities to conduct investigative actions in cases of fires in different historical periods.

Keywords: fire investigation, State fire supervision, inquest in cases involving fires

История отечественного уголовного процесса свидетельствует, что Россия почти до начала XX в. не знала многих административных органов государства, наделенных компетенцией органов дознания и предварительного следствия, формирование и развитие которых произошло в послереволюционный период. Не знала она такого института, как государственный пожарный надзор, а имевшиеся в дореволюционной России пожарные команды не только не производили дознания по делам о пожарах, но и не осуществляли административных полномочий, направленных на предотвращение пожаров. Содержащиеся при полицейских участках, а затем при Городских управах, пожарные команды имели своей основной и единственной задачей тушение пожаров. Тем не менее действия, направленные

на возникновение пожара или повлекшие его возникновение, криминализировались уже в первых законодательных актах, в связи с тем, что считались одними из самых общественно опасных деяний.

Считается, что впервые на законодательном уровне наказание было установлено Законом судный людем (Судебник царя Константина) во времена Великого князя Владимира Святославовича (конец IX – начало X вв.). Хотя зажигательство трактовалось как особо опасное деяние для лиц и имущества, однако наказывалось на Руси денежною пенею-вирой, полагая что такого рода наказание будет способствовать умножению средств для содержания войска. При этом предварительному расследованию преступлений на законодательном уровне внимания не уделялось, регламентировались лишь вопросы судопроизводства.

Несмотря на неразвитость института расследования, способы борьбы с пожарами на Руси заключались в суровых мерах и взысканиях за умышленный и случайный поджог. Во времена Великого князя Ярослава Владимировича, в соответствии с первым писанным сводом законов – «Русская правда» – поджигатели выдавались князю на поток, то есть изгнание или казнь, а их дома и имущество разграблялось. Исследование дела представляло собой вызов свидетелей и заслушивание сторон, после чего выносился приговор. Если же свидетелей не было и дело почему-либо представлялось неясным, то обвиняемые по важным обвинениям подвергались испытанию железом: они должны были произносить присягу, стоя на раскаленном железе либо держа на нем два пальца; при менее важных преступлениях, производилось испытание водой: обвиняемый должен был сделать несколько шагов в глубину реки, если он при этом робел, то проигрывал дело [1].

До середины XVI в. понятие поджога как преступления рассматривалось с точки зрения нанесения материального ущерба, а вместе с тем и разорения земледельца-собственника на благосостоянии которого основывалось благополучие всей общины. При этом наличие умысла при привлечении виновного к ответственности не учитывалось. Наказание в разное время устанавливалось пространной редакцией «Правды Русской», Судебником 1497 г. и другими правовыми актами в виде смертной казни. Однако вопросы расследования пожаров, как показывает анализ исторической литературы, в те годы на законодательном уровне были недостаточно урегулированы.

В годы правления первых Романовых пожары стали подразделять на умышленные и без злого умысла: «волей божьей» и «небреженьем». Если за умышленные пожары виновные казнили смертью, то во втором случае наказание или вовсе не назначалось или было незначительным.

В 1832 г. был издан «Устав пожарный», содержащий предупредительные противопожарные меры. Устав впервые возлагает обязанности по выявлению причин пожаров на местную полицию, которая должна была сообщать губернским властям о пожаре и его последствиях. Сельские старшины должны были сообщать о пожаре своему непосредственному начальнику.

В «Уставе пожарном» изданном в 1842 г. четвертая глава посвящена «разысканию причин пожара, для донесения о том начальству». При этом отдельно выделяются пожары в церквях и в монастырях, о которых ответственные священники или настоятели обязаны были незамедлительно доносить в Святейший Синод и пожары «в местах, где расположены полки», командиры которых обязаны были доносить своему непосредственному начальству, которое установленным порядком доводило информацию до императора. На местную полицию возлагалась обязанность исследовать причины пожара, которые доводились в донесениях о чрезвычайных происшествиях высшему правительству [2].

«В 1860 г. следствие, как особое процессуальное действие было отделено от полиции. Произведено это было на основании Указа императора Александра II о судебной реформе от 8 июня 1860 г., предусматривавшего введение должностей судебных следователей в 44 губерниях России, числившихся по ведомству Министерства юстиции.

20 ноября 1864 г. Александром II был подписан и обнародован Устав уголовного судопроизводства, который разделил страну на 108 судебных округов и в определенной

степени конкретизировал деятельность следователей и органов дознания, основным из которых являлась полиция» [3].

По Уставу уголовного судопроизводства 1864 г. [4] органы полиции принимали участие в производстве предварительного расследования дел о поджогах. Расследование осуществлялось в следующих формах: дознание; совершение отдельных следственных действий в случаях, когда полицией застигнуто совершающееся или только что совершившееся преступное деяние, а также, когда до прибытия на место происшествия судебного следователя, следы преступления могли бы изгладиться (осмотр, освидетельствование, обыск и выемка, в исключительных случаях, формальный допрос обвиняемых или свидетелей при наличии опасения, что он умрет до прибытия следователя); розыск поджигателей.

Термин «дознание», определялся как «первоначальные изыскания, производимые полицией для обнаружения справедливости или несправедливости дошедших до нее слухов и сведений о преступлении или о таких происшествиях, о которых без розысканий нельзя определить, заключается или не заключается в них преступление» [3].

Макалинский П.В. писал, что «на практике сильно распространено мнение, будто полиция обязана произвести и передать следователю дознание в течение 24 часов, несмотря на это, оно редко выполняется» [5].

В начале XX в. С.И. Викторский, опираясь на требования Устава уголовного судопроизводства, определял, что дознание, имея с предварительным следствием одну и ту же цель в установлении признаков преступления и по возможности виновника преступного деяния, сильно отличается от него в других отношениях, являясь лишь подготовкой почвы для деятельности следователя и основанием для начала судебного производства. Не обставляясь никакими формальностями и не имея судебного характера, оно всегда должно быть производством тайным. Быстрота действий, негласность и способность к обнаружению признаков деяния – вот те качества, которые требуются от органов дознания [6].

С момента принятия Устава уголовного судопроизводства 1864 г. и до 1917 г. каких-либо существенных преобразований органов дознания и предварительного следствия в России не производилось, несмотря на недостаточное правовое регламентирование их деятельности в уголовном судопроизводстве и назревшей необходимости реформ в процессуальной сфере.

Действовавшее в послереволюционный период процессуальное законодательство возлагало предварительное следствие, в том числе по делам о пожарах, на судебных следователей. Наряду с этим, милиция и другие учреждения, а также должностные лица, представлявшие исполнительную власть, были наделены правом производить дознание, которое завершалось передачей дела следователю [7].

Таким образом, законодательство того периода не наделяло органы пожарной охраны правом производства расследования преступлений, связанных с пожарами. Однако, по мнению А.П. Рыжакова, проводившего в 90-х гг. XX в. исследование проблем правовой деятельности органов Государственного пожарного надзора, именно с 1920 г., после подчинения пожарной охраны Народному комиссариату внутренних дел РСФСР (НКВД), должностные лица пожарных отделов и подотделов в губерниях и уездах повсеместно стали привлекаться к расследованию преступлений. Уголовно-процессуальная деятельность по делам о пожарах стала для них одним из дополнительных средств поддержания пожарной безопасности, одной из форм реализации профилактической функции. Вот как он об этом пишет: «Постановлением Совнаркома от 12 июля 1920 г. пожарное дело передано в НКВД РСФСР. Контролирующие учреждения осуществляли госпожнадзор, а в скором времени стали реализовывать не только управленческую (административно-правовую), но и уголовно-процессуальную деятельность: сначала расследовать причины пожаров, а затем и самостоятельно производить дознание» [8].

В 1921 г. постановлением Совета труда и обороны при Центральном пожарном отделе Народного комиссариата внутренних дел РСФСР и соответствующих пожарных отделах

отделах губернских и уездных исполкомов были созданы комиссии по борьбе с пожарами. Они просуществовали вплоть до 1927 г. В состав комиссий входили представители трех ведомств: Всероссийской чрезвычайной комиссии, Народного комиссариата внутренних дел и Народного комиссариата труда. «Пожарные тройки» были наделены правом привлекать граждан и должностных лиц, уклоняющихся от участия в профилактике и тушении пожаров, к административной и «судебной» ответственности. Под судебной ответственностью подразумевалось предварительное расследование причин пожаров, а в последующем и обстоятельств нарушения противопожарных правил, повлекших пожары. Именно с этого периода времени, то есть с 1920 по 1921 гг., происходит зарождение (формирование) процессуальных функций пожарной охраны Советской России [3].

Кроме того, Приказом НКВД РСФСР от 29 мая 1921 г. № 114 «Об участии милиции в борьбе с пожарами» предписывалось подразделениям Рабоче-крестьянской милиции помогать пожарной охране на местах, главным образом в расследовании фактов преступных нарушений противопожарных правил и умышленных поджогов [9].

В мае 1926 г. было созвано Всероссийское совещание пожарных, на котором обсуждены вопросы улучшения пожарной безопасности, в частности представлен проект Положения «Об органах государственного пожарного надзора в РСФСР», который был утвержден Постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета (ВЦИК) и Совета народных комиссаров (СНК) РСФСР 18 июня 1927 г. [10]. Данное Положение определило основные задачи и правовое положение работников государственной инспекции.

Изучение монографического исследования Б.А. Лукичева [3] дает представление о формировании функции дознания в органах государственного пожарного надзора (ГПН) с начала 30-х гг. XX в. до начала XXI в.

НКВД и Народный комиссариат юстиции (НКЮ) СССР 23 января 1928 г. издают совместный Циркуляр № 35 «О предоставлении органам государственного пожарного надзора права самостоятельного производства дознания по делам о нарушениях противопожарных правил». Данный документ явился первым нормативным правовым актом, определившим порядок осуществления органами ГПН самостоятельного производства дознания по делам о нарушениях противопожарных правил. В нем подчеркивалось, что на органы ГПН обязанность расследования дел возложена не для того, чтобы облегчить исполнение функций следственному аппарату, а в целях наиболее «точного и всестороннего производства расследований».

В целях совершенствования законодательства о производстве предварительного расследования по делам о пожарах, в дополнение к действующему в то время Уголовно-процессуальному кодексу 1923 г. [11], 14 мая 1928 г. была утверждена Инструкция к Цирюляру № 35 НКВД РСФСР и НКЮ РСФСР от 23 января 1928 г., в которой был определен конкретный перечень представителей государственного пожарного надзора, выступающих в роли органа дознания. Данный нормативный акт более четко разграничил права органов госпожнадзора, милиции и следствия, предоставил органам пожарной охраны права при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности, которая осуществлялась как в виде неотложных следственных действий, так и в полном объеме. Согласно Инструкции дознание органами госпожнадзора ведется по общим правилам, установленным для производства предварительного следствия. С целью выяснения и исследования обстоятельств, как уличающих, так и оправдывающих обвиняемого, а равно всех обстоятельств, как усиливающих, так и смягчающих степень и характер его ответственности, должностные лица органов ГПН осуществляли допрос свидетелей и экспертов, результаты которого оформлялись протоколом. Задержание органами дознания лица, подозреваемого в совершении преступления, обыски и выемки, осмотр отобранных при обысках и выемках документов, осмотр почтово-телеграфной корреспонденции, осмотр трупов, освидетельствование производятся, по извещениям органов пожарного надзора, органами милиции и уголовного розыска или ими самими с предварительного разрешения наблюдающего за ними следователя. В случае же необходимости иных действий,

не предусмотренных вышеупомянутыми статьями УПК, органы государственного пожарного надзора должны испрашивать разрешения следователя или прокурора, если по каким-либо причинам такое следователем дано быть не может.

Существенные изменения в уголовно-процессуальную деятельность органов государственного пожарного надзора внесло постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. Данным постановлением был установлен и конкретизирован круг дел, расследование по которым до конца велось органами дознания. По выражению М.С. Строговича, «... на дознание был распространен порядок окончания расследования, ранее применявшийся лишь на предварительном следствии... В конце 20-х гг. дознание по существу стало подменять предварительное следствие. Этому содействовало не только сужение круга дел, по которым обязательно предварительное следствие, но и включенное в ст. 108 УПК РСФСР постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 20 октября 1929 г. правила, по которому любое дело, подследственное следователю, может быть передано по разрешению прокурора в орган дознания для расследования в полном объеме».

В 1935 г. законодателем были внесены изменения в ст. 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, закрепившие среди других органов дознания – Главное управление пожарной охраны НКВД СССР, а постановлением ВЦИК и СНК СССР от 17 мая 1935 г. органам Главного управления пожарной охраны было предоставлено право производства расследования не только по делам о нарушениях противопожарных правил, но и по всем делам о пожарах.

Постановлением ВЦИК и СНК СССР № 52/654 7 апреля 1936 г. были определены функции и права государственного пожарного надзора в процессуальной сфере деятельности. Данное постановление предоставило и закрепило их право осуществлять неотложные следственные действия по пожарам и проводить предварительное расследование в полном объеме по делам о нарушениях противопожарных правил.

В силу сложившегося положения к концу 30-х гг., на основании совместного Циркуляра № 7 Прокуратуры СССР и НКВД СССР от 1938 г., в службах НКВД СССР, в том числе и в Главном управлении пожарной охраны, были созданы следственные отделы, а в управлениях – отделения дознания, которые до конца 50-х гг. так и продолжали осуществлять не только неотложные следственные действия, но и проводить предварительное расследование в полном объеме.

Более двадцати лет органы государственного пожарного надзора, наряду с другими органами предварительного расследования, профессионально занимались расследованием преступлений, имея вполне законодательно оформленный правовой и процессуальный статус. Однако в последующем ситуация стала кардинально меняться в сторону сокращения полномочий органов дознания в процессуальной сфере деятельности.

Значительное ограничение уголовно-процессуальных полномочий органов дознания произошло с введением в действие Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик от 25 декабря 1958 г. В последующем процессуальная деятельность органов ГПН (как и большинства органов дознания), определяемая в ст. 117 УПК РСФСР 1960 г., ограничивалась производством предварительной проверки по делам о пожарах и о нарушении противопожарных правил и передачей материалов дела в органы милиции, реже производством неотложных следственных действий и последующей передачей материалов уголовного дела по подследственности.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [12] за должностными лицами органов государственного пожарного надзора закреплено право производить дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

С 1997 г. существенно изменился характер уголовно-процессуальной деятельности органов предварительного следствия и дознания. Так, Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 160-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Исправительно-трудовой кодекс РСФСР, в связи с принятием Уголовного Кодекса

Российской Федерации», перераспределил полномочия органов дознания и предварительного следствия в связи с изменением подследственности. В соответствии с новой редакцией ст. 126 УПК РСФСР, дела о преступлениях, связанных с неосторожным уничтожением имущества в полном объеме, должны были расследоваться органами дознания государственного пожарного надзора. Расследование уголовных дел о поджогах были отнесены к подследственности следователей прокуратуры. Нарушение правил пожарной безопасности были отнесены к подследственности следователей органов внутренних дел.

В настоящее время основным нормативным актом, регламентирующим уголовно-процессуальную деятельность сотрудников ГПН федеральной противопожарной службы, является Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [13] (УПК РФ), вступивший в действие с 1 июля 2002 г.

Органы ГПН отнесены к органам, осуществляющим предварительное расследование в форме дознания в соответствии с п. 4 ст. 40 УПК РФ. Исходя из этого, на них возлагаются следующие функции:

- дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно;
- выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно;
- осуществление иных предусмотренных УПК РФ полномочий.

На основании п. 6 ч. 3 ст. 151 УПК РФ дознавателями органов ГПН расследование производится по уголовным делам об уничтожении или повреждение чужого имущества в крупном размере, совершенные путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, о нарушении требований пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека, об уничтожении или повреждении лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности.

Изучив процесс становления специализированных органов по расследованию пожаров со времен «Русской правды» до принятия УПК РФ, можно сделать следующие выводы.

Довольно долгое время на Руси не было ни специализированных органов по расследованию пожаров, ни собственно законодательной базы, определяющей процессуальный порядок, привлечения виновных к ответственности.

Право XVIII в. вплоть до второй половины XIX в. возлагало функции по расследованию пожаров на полицию. Прогрессивным нормативным правовым актом того периода следует считать Устав уголовного судопроизводства 1864 г., определившим формы предварительного расследования, в том числе, дознание. Функция следствия была отделена от полиции и передана судебным следователям.

Наиболее интенсивно преобразования законодательства, в рассматриваемой области, происходят на протяжении всего XX в., когда непосредственно и происходит выделение органов ГПН, обладающих функциями по расследованию пожаров и нарушений требований пожарной безопасности. При этом прослеживается тенденция сначала по расширению полномочий дознавателей ГПН, а затем по их ограничению и передаче органам внутренних дел. С середины XX в. до конца 90-х гг. органы ГПН не являлись самостоятельными субъектами уголовно-процессуальной деятельности по расследованию пожаров, осуществляя, чаще всего, лишь неотложные следственные действия, а решение по делу принималось следователями прокуратуры либо органами внутренних дел.

Определенную самостоятельность дознаватели органов Государственной противопожарной службы приобрели со вступлением в законную силу действующего УПК РФ, согласно которому к их подследственности были отнесены конкретные составы преступлений, производство по которым осуществляется дознавателями в полном объеме.

Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время нормативные акты, регулирующие деятельность органов ГПН по расследованию преступлений, связанных с пожарами, не всегда последовательны и согласованы друг с другом в части определения полномочий этих органов, в связи с чем требуется проведение работы по усовершенствованию их юридической техники и приведению в соответствии с практическими потребностями, возникающими при расследовании преступлений.

Литература

1. Щаблов Н.Н., Виноградов В.Н., Бессонов В.П. Пожарное дело в России: хрестоматия. СПб., 2007. С. 25.
2. Расследование пожаров: учеб. / под ред. Г.Н. Кирилова, М.А. Галишева, С.А. Кондратьева. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2007. С. 9–10.
3. Лукичев Б.А. Уголовно-процессуальная деятельность органов государственного пожарного надзора и пути ее совершенствования: монография. Екатеринбург: Уральский ин-т ГПС МЧС России, 2007. 263 с.
4. Устав уголовного судопроизводства 1864 года: [сайт]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/ust_ugprav.php (дата обращения: 26.08.2013).
5. Аксенов С.Г. Российское законодательство, регламентировавшее деятельность пожарной охраны во второй половине XIX века // История государства и права. 2007. № 18. С. 23–24.
6. Викторский С.И. Русский уголовный процесс. М.: Юридическое бюро «Городец», 1997. С. 15.
7. Ларин А.М. Заметки о предварительном следствии в России // Государство и право. 1993. № 3. С. 73.
8. Рыжаков А.П. Возникновение дознания в органах Государственного пожарного надзора СССР // Исторический опыт и современность: Тр. Акад. МВД СССР. М., 1990. С. 120.
9. Удальцова Н.В. Нормативно-правовые основы взаимодействия пожарной охраны и милиции в борьбе с пожарами в Советской России // История государства и права. 2007. № 8. С. 38.
10. Министерство внутренних дел России: 1802–2002. Исторический очерк: в 2 т. / под ред. В.П. Сальникова. СПб., 2002. Т. 2. 428 с.
11. Уголовно-процессуальный кодекс 1923 г.: [сайт]. URL: <http://www.zaki.ru/pagesnew.php?id=2012&page=11> (дата обращения: 26.08.2013).
12. О пожарной безопасности: Федеральный закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 дек. 2001 г. № 174-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. 24 дек. № 52. Ч. 1. Ст. 4921.

ПОРЯДОК ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И ПРОИЗВОДСТВА ДОЗНАНИЯ ПО ДЕЛАМ, СВЯЗАННЫМ С УНИЧТОЖЕНИЕМ ИЛИ ПОВРЕЖДЕНИЕМ ЧУЖОГО ИМУЩЕСТВА ПО НЕОСТОРОЖНОСТИ

Н.Ю. Борзунова;

В.И. Рохлин, доктор юридических наук, профессор.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены особенности порядка возбуждения уголовного дела и производства дознания по делам, связанным с уничтожением или повреждением чужого имущества по неосторожности.