

Дата поступления рукописи в редакцию: 08.06.2026 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2026-7-29-34

Дата принятия рукописи в печать: 03.08.2026 г.

АНАНЬЕВ Владислав Алексеевич,*Адъюнкт кафедры управления деятельностью подразделений охраны общественного порядка
ЦКШУ Академии управления МВД России Россия, Москва,**e-mail: anan-ev-vlad@mail.ru***ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАЩИТА УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА:
АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ РОЛЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОГРАММЫ 2024–2028 ГОДОВ**

Аннотация. Проведен административно-правовой анализ реализации Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2024–2028 годы» в части деятельности МВД России и его профильного управления. На основе сопоставления трех программных циклов и сравнения с зарубежными моделями выявлена тенденция сокращения открытой части бюджетного финансирования при росте числа защищаемых лиц. Сформулированы предложения *de lege ferenda* по дифференциации поводов и оснований применения мер безопасности, судебному санкционированию отдельных мер процессуального характера, межведомственной координации и социальной поддержке.

Ключевые слова: государственная защита, потерпевшие и свидетели, меры безопасности, государственная программа, МВД России, Управление по обеспечению безопасности лиц, административно-правовое регулирование, уголовное судопроизводство, Федеральный закон № 119-ФЗ, межведомственное взаимодействие.

ANANYEV Vladislav Alekseevich,*Adjunct, Department of Public Order Protection Unit Management, Central Command and Staff School,
Academy of Management, Ministry of Internal Affairs of Russia Russia, Moscow***STATE PROTECTION OF PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS: ADMINISTRATIVE-
LEGAL ROLE OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES IN THE IMPLEMENTATION OF THE
2024–2028 PROGRAMME**

Annotation. The paper presents an administrative-legal analysis of the implementation of the State Programme on Ensuring the Safety of Victims, Witnesses and Other Participants of Criminal Proceedings for 2024–2028 with regard to the activities of the Ministry of Internal Affairs of Russia and its specialised State Protection Department. Comparison of three programme cycles and a brief review of foreign models reveal a downward trend in open funding against a growing number of protected persons. Proposals *de lege ferenda* are formulated concerning the differentiation of grounds for safety measures, judicial authorisation of certain procedural measures, inter-agency coordination and social support.

Key words: state protection, victims and witnesses, safety measures, state programme, Ministry of Internal Affairs of Russia, State Protection Department, administrative-legal regulation, criminal proceedings, Federal Law No. 119-FZ, inter-agency cooperation.

Введение

Институт государственной защиты участников уголовного судопроизводства принадлежит к числу наиболее динамично развивающихся сегментов отечественного публичного права последних двух десятилетий. По данным преамбулы Постановления Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2023 г. №

1454-47, с 2006 по 2022 год защитой обеспечены свыше 39 тыс. лиц и применены более 94 тыс. мер безопасности [1]. На фоне устойчивости программно-целевого регулирования наблюдается обстоятельство, заслуживающее, на наш взгляд, отдельной оценки: открытая часть бюджета новой Программы 2024–2028 гг. сократилась относительно предыдущего цикла приблизительно

на треть, а количественные индикаторы вынесены в закрытое приложение. Концептуальные основы государственной защиты разработаны в трудах Л.В. Брусицына, О.А. Зайцева, А.Ю. Епихина, А.А. Дмитриевой, Е.И. Замылина [4; 6–8]; однако специфика административно-правового регулирования деятельности подразделений государственной защиты МВД России в свете новой пятилетней Программы пока не получила системного освещения. Цель работы – выявить административно-правовое содержание роли МВД России в реализации Программы 2024–2028 гг. в сопоставлении с предыдущими циклами и сформулировать предложения по совершенствованию ФЗ-119. Методология объединяет формально-юридический и сравнительно-правовой методы (сопоставление программ 2014–2018, 2019–2023, 2024–2028 гг., российской и зарубежных моделей – WITSEC США, Servizio Centrale di Protezione Италии, ZSHG Германии), статистический анализ открытых данных и метод системного толкования. Специальность ВАК – 5.1.2 (публично-правовые науки).

Правовая основа Программы 2024–2028 годов

Программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2023 г. № 1454-47 [1]. Сама форма дробного номера через дефис указывает на наличие закрытой части документа: основное Приложение № 3 со сведениями о финансовом обеспечении ФСБ России и количественными индикаторами отнесено к государственной тайне. Подобный режим публикации сложился еще в программе 2019–2023 гг. Программа реализуется в составе комплекса процессных мероприятий государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (ПП РФ от 15.04.2014 № 345); правовой базис задает статья 28 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ. Системообразующий закон в 2025 году претерпел два изменения: Федеральный закон от 28 февраля 2025 г. № 23-ФЗ скорректировал режим обработки персональных данных охраняемых лиц и ввел механизм направления уполномоченным органом предписаний владельцам информационных систем; Федеральный закон от 23 июля 2025 г. № 239-ФЗ интегрировал в систему мер государственной защиты следственные изоляторы ФСБ России. Оба акта решают разнопорядковые задачи, но имеют общий вектор – укрепление информационно-режимной защищенности системы. Закон дополняют постановления Правительства РФ № 630 от 27.10.2006 (правила применения мер безопасности), № 705 от

14.07.2015 (защита сведений), № 664 от 11.11.2006 (единовременные пособия), № 953 от 21.09.2012 (порядок переселения), а также процессуальные нормы статей 11, 166, 186, 193, 217, 241, 278 УПК РФ.

Место МВД России в системе субъектов реализации

В Программе 2024–2028 гг. МВД России определено ответственным исполнителем; соисполнителями выступают ФСБ России, Минобороны России, ФСИН России, ФТС России и Роструд. Конструкция воспроизводит принцип специализированной множественности субъектов, заложенный Федеральным законом № 119-ФЗ и Постановлением № 630: каждое ведомство отвечает за «своих» подзащитных, причем МВД охватывает основной массив, а координирующая функция закреплена за ним же [1].

Институциональным ядром системы выступает Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, МВД России, образованное Указом Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316. Это головное оперативное подразделение центрального аппарата, реализующее нормы как Федерального закона № 119-ФЗ, так и Федерального закона № 45-ФЗ. В каждом субъекте Российской Федерации функционируют региональные Центры государственной защиты и оперативно-разыскные части, подчиненные территориальным главам и методически – профильному управлению. Двухуровневая модель принципиально отличает российскую систему, как нам представляется, от моноинстанционных моделей США (U.S. Marshals Service, WITSEC) и Великобритании (UK Protected Persons Service в составе NCA с 2019 г.), тогда как рекомендации Совета Европы ориентируют государства на организационную автономность специальных структур защиты [10]. Норматив штатного привлечения восьми сотрудников для обеспечения личной охраны одного защищаемого задает жесткие предельные параметры нагрузки на территориальную сеть.

Административно-правовые формы и методы деятельности

Деятельность органов внутренних дел в рамках Программы реализуется в трех взаимосвязанных группах форм: правотворческой (ведомственное нормотворчество МВД России – приказы, регламенты, методические рекомендации), правоприменительной (вынесение постановлений о применении конкретной меры безопасности на основании письменного заявления охраняемого лица и материалов органа предварительного расследования – ст. 18 ФЗ-119) и обеспечительно-материальной (непосредственное исполнение мер безопасности,

сопряженное с осуществлением оперативно-разыскной деятельности). Федеральный закон № 119-ФЗ предусматривает девять видов мер безопасности (ст. 6); открытые статистические данные позволяют констатировать заметную неравномерность их применения. Доминируют личная охрана, охрана жилища и имущества, временное помещение в безопасное место, обеспечение конфиденциальности сведений; применение «затратных» мер – переселения, замены документов, изменения внешности – носит исключительный характер и явно отстает от потребностей правоприменительной практики, что согласуется с выводами о преимущественно процессуальном и криминалистическом характере применяемых мер защиты [4, с. 87; 8, с. 99]. В качестве дополнительного цифрового инструмента обеспечения безопасности в досудебном производстве рассматривается и видеоконференцсвязь [9].

Существенным административно-правовым параметром является режим санкционирования меры. Постановление о ее применении выносит начальник органа, осуществляющего меры безопасности (для МВД – руководитель территориального подразделения), а в отношении мер уголовно-процессуального характера (присвоение псевдонима – ч. 9 ст. 166 УПК РФ) – следователь с согласия руководителя следственного органа. Возникает двухконтурный механизм – административный и процессуальный, – образующий, по нашей оценке, конструкцию *suí generis*, обоснованно критикуемую в литературе. Как замечает С.А. Табаков, уровень процессуальной гарантии при сокрытии данных о свидетеле недостаточен и должен быть поднят до уровня судебного решения, поскольку сама мера ограничивает право обвиняемого на эффективную защиту [5, с. 65]. Л.В. Брусницын в работе 2025 г. развивает эту аргументацию, анализируя основания раскрытия личности анонимного свидетеля и последствия признания постановления о псевдониме необоснованным [6, с. 49–60].

Динамика финансирования и индикаторов Сопоставление Программы 2024–2028 гг. с ее предшественницами обнаруживает отчетливую тенденцию сокращения открытого финансирования. На программу 2019–2023 гг. изначально (в 2018 г.) предусматривалось 1059,256 млн руб., после корректировок – 911,991 млн руб.; на программу 2014–2018 гг. приходилось около 1,4 млрд руб. По действующей Программе 2024–2028 гг. открытая часть составляет 685,283 млн руб. на пятилетку при равномерном распределении – по 137,057 млн руб. ежегодно [1–3]. Распределение по соисполнителям (открытая часть, тыс. руб.):

МВД России – 583 597,5; ФСИН России – 55 889,0; Роструд – 18 018,5; Минобороны России – 14 264,5; ФТС России – 13 514,0. Финансирование ФСБ России отнесено к секретному Приложению № 3. Заслуживает отдельного упоминания и расхождение между опубликованным проектом Программы и итоговым актом: в материалах общественного обсуждения (февраль 2023 г.) фигурировали возрастающие суммы – от 137 до 151 млн руб. ежегодно, тогда как в утвержденной редакции ассигнования зафиксированы в равных годовых траншах. Подобное отклонение, на наш взгляд, ставит вопрос о фактической индексации расходов в условиях инфляции.

При этом число защищаемых лиц растет. От 3 296 человек за весь срок первой программы (2006–2008) показатель вышел на устойчивый среднегодовой уровень 3,5–4 тыс. и накопленные свыше 39 тыс. за 17 лет; расходы на одного защищаемого в реальном выражении устойчиво снижаются [1–3]. Целевые количественные индикаторы Программы вынесены в закрытое Приложение № 3, что снижает прозрачность и затрудняет научный анализ ее эффективности. В открытой части обозначены лишь качественные приоритеты: исключение фактов гибели и причинения вреда здоровью охраняемых лиц, исключение уничтожения их имущества, укрепление материально-технической базы, повышение доверия граждан к органам, осуществляющим меры безопасности.

Проблемы реализации и пути их решения Дифференциация поводов и оснований применения мер безопасности образует первый узел сложностей. Несоответствие наименования и содержания статьи 16 Федерального закона № 119-ФЗ, а также оценочный характер термина «реальная угроза» в части 3 статьи 11 УПК РФ порождают неединообразие правоприменения. А.А. Дмитриева обоснованно указывает на необходимость опережающего, а не реактивного применения мер и формализации предпосылок их реализации [7, с. 54]. В близком ключе высказываются Е.И. Замылин и В.В. Намнясева, подчеркивая роль следователя как ключевого инициатора государственной защиты на досудебной стадии и неудовлетворительное качество криминалистического обоснования таких решений [8, с. 127]. Программа определяет шесть ведомств-исполнителей, однако не закрепляет механизм оперативной координации в случаях смешанной подследственности или перевода охраняемого между ведомствами – например, из СИЗО ФСИН в учреждения ФСБ после изменений Федерального закона № 239-ФЗ от 23 июля 2025 г.

Материально-техническое и кадровое обеспечение составляет второе проблемное

направление. Сокращение открытого финансирования примерно на треть при росте числа защищаемых усиливает дефицит ресурсов региональных оперативно-разыскных частей; норматив восьми сотрудников на одного охраняемого штатно недостижим. О.А. Зайцев, А.Ю. Епихин и А.В. Мишин убедительно показали потребность в специализированной подготовке сотрудников подразделений государственной защиты по программам, объединяющим оперативно-разыскную, психологическую и виктимологическую компетенции [4, с. 142]. Цифровизация государственного управления порождает новые угрозы конфиденциальности данных, защищаемых Федеральным законом № 119-ФЗ: утечки персональных данных, биометрическая идентификация, обработка цифрового следа в социальных сетях прямо названы в Рекомендации CM/Rec(2022)9 Комитета министров Совета Европы от 30 марта 2022 г. как новые вызовы защите свидетелей [10]. Внесенные в феврале 2025 г. изменения Федеральным законом № 23-ФЗ – попытка ответа на этот вызов, но они нуждаются в подзаконной детализации (новой редакции Постановления Правительства № 705). Социальная составляющая отстает не менее заметно: размеры единовременных пособий по Постановлению Правительства РФ № 664 от 11 ноября 2006 г. (от 10 до 100 тыс. руб.) не пересматривались с поправками 2020 г. и не отвечают современному уровню расходов, системное психологическое сопровождение по существу отсутствует, вопрос трудоустройства после переселения остается неурегулированным [8, с. 91].

Сравнительно-правовой контекст уточняет ориентиры. Программа WITSEC США (с 1971 г., 18 U.S.C. § 3521) при штате U.S. Marshals Service приняла под защиту около 19 250 человек за 53 года; ее отличительная черта – полная замена идентичности и пожизненное психолого-социальное сопровождение. В Италии Servizio Centrale di Protezione (Закон 82/1991) обеспечил защиту свыше 6 200 человек, германский ZSHG (2001 г.) сочетает функции земельных и федеральных Zeugenschutzdienststellen при ВКА. Рекомендация Комитета министров Совета Европы Rec(2005)9 и обновляющая ее Рекомендация CM/Rec(2022)9 ориентируют государства на формирование автономного органа защиты, независимого от следствия, – модель, последовательная реализация которой в России ограничена ведомственной структурой МВД [10].

На основании проведенного анализа представляются обоснованными следующие предложения *de lege ferenda*: внесение изменений

в статью 16 Федерального закона № 119-ФЗ с разделением поводов и оснований применения мер безопасности и закреплением определения «реальной угрозы» как достаточной и достоверной совокупности сведений [7, с. 55]; перевод санкционирования меры в виде сохранения в тайне данных о личности (ч. 9 ст. 166 УПК РФ) на уровень судебного решения, как это предлагают С.А. Табаков и Л.В. Брусницын [5, с. 65; 6, с. 49–60]; принятие межведомственного приказа МВД России, ФСБ России, ФСИН России, Минобороны России, ФТС России и Роструда о координации субъектов Программы при смешанной подследственности; пересмотр размеров единовременных пособий с привязкой к МРОТ; дополнение Программы открытыми количественными индикаторами без раскрытия секретных параметров; разработка ведомственного регламента профильного управления МВД России о цифровой защите данных охраняемых лиц с учетом ФЗ № 23-ФЗ и Рекомендации CM/Rec(2022)9.

Заключение

Программа 2024–2028 гг. сохраняет институциональное ядро системы государственной защиты – МВД России как ответственного исполнителя и его профильное управление как головное оперативное подразделение, – но в новых условиях работает с сокращенными ресурсами и при возросших рисках цифровой среды. Открытое финансирование снизилось примерно на треть относительно цикла 2019–2023 гг. при стабильно растущем числе защищаемых, что объективно усиливает нагрузку на территориальные подразделения. Парадокс Программы видится нам в синхронности двух разнонаправленных процессов: расширение нормативной базы (изменения ФЗ-119 в феврале и июле 2025 г., ужесточение режима персональных данных, интеграция СИЗО ФСБ) сочетается со снижением открытой бюджетной поддержки и закрытием количественных индикаторов. Административно-правовой ответ на этот вызов лежит, по нашей оценке, не столько в плоскости увеличения ассигнований, сколько в плоскости уточнения процедур, усиления судебного контроля над санкционированием отдельных мер, открытия параметров эффективности и более тонкой дифференциации поводов и оснований применения мер. Это позволит превратить Программу из инструмента финансового обеспечения уже сложившейся системы в инструмент ее качественной модернизации.

Список литературы:

[1] Постановление Правительства РФ от 06.09.2023 № 1454-47 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение

безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2024–2028 годы» // Собрание законодательства РФ. 2023. № 38. Ст. 6901.

[2] Постановление Правительства РФ от 25.10.2018 № 1272 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2019–2023 годы»». URL: <https://base.garant.ru/72089744/> (дата обращения: 09.05.2026).

[3] Постановление Правительства РФ от 13.07.2013 № 586 «Об утверждении Государственной программы «Обеспечение безопасности потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства на 2014–2018 годы»» // Собрание законодательства РФ. 2013. № 29. Ст. 3965.

[4] Зайцев О.А., Епихин А.Ю., Мишин А.В. Процессуальные и криминалистические механизмы обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства: монография. М.: Юрлитинформ, 2020. 152 с. ISBN 978-5-4396-2088-3.

[5] Табаков С.А. Обеспечение безопасности участников уголовного процесса в условиях реализации фундаментальных положений судебного разбирательства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2024. № 4 (78). С. 63–68. URL: <https://vestnikkf.ru/ru/nauka/article/88972/view> (дата обращения: 09.05.2026).

[6] Брусницын Л.В. Раскрытие и отказ в раскрытии личности анонимного свидетеля: основания и последствия для доказывания в уголовном процессе // Уголовное право. 2025. № 7. С. 49–60. DOI: 10.52390/20715870_2025_7_49. EDN: EXHIOF.

[7] Дмитриева А.А. Поводы и основание принятия решения о применении уголовно-процессуальных мер безопасности к участникам досудебного уголовного судопроизводства // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2016. Т. 16. № 1. С. 51–56. DOI: 10.14529/law160108.

[8] Замылин Е.И., Намнясева В.В. Безопасность участников уголовного судопроизводства: проблемы обеспечения и реализации: учебное пособие. Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2017. 304 с. ISBN 978-5-7899-1059-7.

[9] Епихин А.Ю., Мишин А.В. Применение видеоконференцсвязи в досудебном производстве как мера безопасности участника следственного действия // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2022. Т. 43. № 3. С. 147–152. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-43-3-

147-152.

[10] Recommendation CM/Rec(2022)9 of the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice: adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2022 at the 1430th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a5fe33> (дата обращения: 09.05.2026).

References:

[1] Decree of the Government of the Russian Federation of 06.09.2023 No. 1454-47 "On approval of the State program "Ensuring the safety of victims, witnesses and other participants in criminal proceedings for 2024-2028" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2023. № 38. Art. 6901.

[2] Decree of the Government of the Russian Federation of 25.10.2018 No. 1272 "On approval of the State program" Ensuring the safety of victims, witnesses and other participants in criminal proceedings for 2019-2023. " URL: <https://base.garant.ru/72089744/> (access date: 09.05.2026).

[3] Decree of the Government of the Russian Federation of 13.07.2013 No. 586 "On approval of the State program" Ensuring the safety of victims, witnesses and other participants in criminal proceedings for 2014-2018 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2013. № 29. Art. 3965.

[4] Zaitsev O.A., Epikhin A.Yu., Mishin A.V. Procedural and forensic mechanisms for ensuring the safety of participants in criminal proceedings: monograph. M.: Yurilitinform, 2020. 152 pp. ISBN 978-5-4396-2088-3.

[5] Tabakov S.A. Ensuring the safety of participants in the criminal process in the context of the implementation of the fundamental provisions of the trial // Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. № 4 (78). S. 63-68. URL: <https://vestnikkf.ru/ru/nauka/article/88972/view> (access date: 09.05.2026).

[6] Brusnitsyn L.V. Disclosure and refusal to disclose the identity of an anonymous witness: grounds and consequences for evidence in criminal proceedings // Criminal law. 2025. № 7. S. 49-60. DOI: 10.52390/20715870_2025_7_49. EDN: EXHIOF.

[7] Dmitrieva A.A. Reasons and basis for making a decision on the application of criminal procedural security measures to participants in pre-trial criminal proceedings // Bulletin of South Ural State University. Series: Right. 2016. T. 16. № 1. S. 51-56. DOI: 10.14529/law160108.

[8] Zamylin E.I., Namnyaseva V.V. Safety of participants in criminal proceedings: problems of support and implementation: textbook. Volgograd: Volgograd Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2017. 304 pp. ISBN 978-5-7899-1059-7.

[9] Epikhin A.Yu., Mishin A.V. The use of videoconferencing in pre-trial proceedings as a security measure for a participant in an investigative action//Legal Bulletin of Dagestan State University. 2022. T. 43. № 3. S. 147-152. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-43-3-147-152.

[10] Recommendation CM/Rec(2022)9 of

the Committee of Ministers to member States on the protection of witnesses and collaborators of justice: adopted by the Committee of Ministers on 30 March 2022 at the 1430th meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/0900001680a5fe33> (access date: 09.05.2026).



Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.

ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru