

УДК 34.07(470) + 351.86(470)
ББК Х401.133(2) + Х7(2)

Е. В. Кокорин

О РОЛИ МЧС РОССИИ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

E. V. Kokorin

ON THE ROLE OF EMERCOM OF RUSSIA IN THE SYSTEM OF LAW-ENFORCEMENT AGENCIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассматриваются правовые проблемы осуществления правоохранительной деятельности в современных условиях. Раскрываются пробелы законодательства, выражающиеся в отсутствии таких юридических терминов, как «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы». В частности, излагается собственный взгляд на систему правоохранительных органов, а также на роль МЧС России в указанной системе. Автором проводится анализ нормативно-правовых актов, регулирующих правоохранительную деятельность, обосновывается актуальность исследуемой темы и выявляются особенности правоохранительной деятельности МЧС России как федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также полномочия по надзору и контролю.

Ключевые слова: государство, законность, правоохранительные органы, безопасность, порядок, система, МЧС России, деятельность.

The article considers legal problems of the realization of law-enforcement activity in modern conditions. Gaps in legislation expressed in the absence of such juridical terms as "law-enforcement activity" and "law-enforcement agencies" are revealed. Author's own view on the system of law-enforcement agencies is given; the role of EMERCOM of Russia in the abovementioned system is indicated. The author analyzes statutory acts which regulate the law-enforcement activity; the urgent character of the studied topic is argued. The author reveals the peculiarities of law-enforcement activity of EMERCOM of Russia as the federal organ of executive power which implements functions on development and implementation of state policy, legal regulation, supervision and control.

Keywords: state, legitimacy, law-enforcement agencies, safety, order, system, EMERCOM of Russia, activity.

Современные тенденции и процессы мировой глобализации, сопровождающиеся высокой динамичностью и взаимозависимостью процессов в политической, правовой и экономической сферах, требуют от государственных руководителей соблюдения законности, обеспечения безопасности граждан, защиты их прав и интересов. Особая роль отводится деятельности правоохранительных органов, которые выполняют важную государственную функцию по охране прав человека и гражданина путем применения к нарушителям юридических мер

воздействия в соответствии с законом. В Конституции Российской Федерации закреплено, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства [8]. Рядовые граждане оценивают эффективность деятельности органов власти и их должностных лиц именно с точки зрения выполнения этой конституционной обязанности.

Существенной проблемой современного государственного управления является отсутствие законодательного закрепления таких базовых понятий, как

61

Административное
право





«правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность». Среди ученых до сих пор нет единого мнения относительно понимания системы правоохранительных органов. «В законодательстве отсутствует дефиниция (нормативно-правовое определение) правоохранительных органов, что является причиной разнообразного толкования данного термина в научной и учебной литературе» [16]. Ни в одном нормативно-правовом акте нет исчерпывающего перечня правоохранительных органов, что не позволяет подробно изучить структуру правоохранительных органов России.

Большинство ученых, в том числе: В. Г. Бессарабов [1], В. П. Божьев [2], Э. П. Григорис [5], М. А. Ковалев [6], А. П. Рыжаков [15], Л. К. Савюк [16], В. В. Черников [8] относят к правоохранительным органам: прокуратуру, судебные органы, органы внутренних дел, органы безопасности, таможенные органы, органы юстиции, следственные органы, а также адвокатуру и нотариат и другие. Отсутствие единого подхода к пониманию системы правоохранительных органов приводит к преувеличению роли одних органов правоохраны (например, прокуратуры, судебных органов) и необоснованному уменьшению значения других (таких как МЧС России, Минюст России).

Некоторые ученые: Э. П. Григорис [5], А. Н. Миронов, Н. М. Павинский [9] даже не рассматривают МЧС России в качестве правоохранительного органа. Другие: В. Г. Бессарабов, Л. А. Воскобитова Т. С. Дворянкина [1], наоборот, приводят доводы о том, что МЧС России непосредственно относится к правоохранительным органам. Отсутствие единого подхода приводит к разбалансированности деятельности системы правоохранительных органов и невозможности эффективно реализовывать государственную политику по обеспечению как национальной безопасности Российской Федерации, так и безопасности граждан в конкретных сферах правоохранительной деятельности.

В сложившихся обстоятельствах ставится под сомнение возможность успешной реализации одного из базовых документов современного государства — Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (далее — Стратегии), которая определяет приоритетные задачи, поставленные Президентом РФ перед органами власти всех уровней [13]. Согласно этого нормативно-правовому акту главными направлениями государственной политики определены:

усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности; совершенствование нормативно-правового регулирования предупреждения и борьбы с преступностью; расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Успешная реализация указанных задач будет способствовать повышению эффективности деятельности правоохранительных органов. В настоящей Стратегии особое значение уделяется вопросам безопасности в чрезвычайных ситуациях (далее — ЧС), решение которых возложено на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России). Стратегией определено, что решение задач обеспечения безопасности в ЧС достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (далее — РСЧС) [11], деятельность которой координирует МЧС России, и ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики; нормативно-правовому регулированию; по надзору и контролю в области гражданской обороны (далее — ГО), защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [3]. Возглавляет министерство федеральный министр Пучков Владимир Андреевич, входящий в состав Правительства РФ [12].

В системе федеральных органов власти МЧС России занимает наиболее значимое положение в сравнении с такими государственными органами как федеральные службы и агентства. Особый статус министерства подтверждает и тот факт, что руководство деятельностью МЧС России, наряду с другими «силовыми» структурами (МВД, МИД, Минобороны и Минюст), осуществляет непосредственно президент России [14].

В настоящее время приоритетными принципами деятельности правоохранительных органов по обеспечению безопасности являются: соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина; законность; системность и комплексность применения органами власти различных мер обеспечения безопасности; приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности; взаимодействие органов власти с общественными объ-

единениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности [10].

Реализация этих принципов находит свое отражение в задачах, возложенных на МЧС России. Основными задачами Министерства являются: выработка и реализация государственной политики в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах; организация подготовки и утверждения проектов нормативных правовых актов в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; осуществление управления в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках РСЧС; осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий ЧС и пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций; осуществление деятельности по организации и ведению ГО, экстренному реагированию при ЧС, защите населения и территорий от ЧС и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации [3].

Одним из направлений деятельности МЧС России является осуществление такого важного вида правоохранительной деятельности как дознание. При этом подведомственность органов государственного пожарного надзора ограничена пожарами и преступными нарушениями правил пожарной безопасности [15, с. 363]. В соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (далее — УПК РФ) к органам дознания кроме органов внутренних дел, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, органов Федеральной службы судебных приставов, органов военной полиции, командиров воинских частей и соединений, начальников военных учреждений и гарнизонов относятся органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, которая организационно входит в состав МЧС России [17]. Эти факты свидетельствуют о выполнении министерством та-

кой важной правоохранительной функции как дознание.

Статистические данные о деятельности органов дознания МЧС России в последние годы свидетельствуют об уменьшении количества сообщений о преступлениях, связанных с пожарами (с 175 333 в 2009 году, до 152 572 — в 2013 году). Однако, общее количество преступлений остается на достаточно высоком уровне. Так, из возбужденных уголовных дел в 2013 году по статьям Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) [8] наибольшее количество приходится на: ст. 168 УК РФ «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности» — 518 (2012 г. — 533); ч. 1 ст. 219 УК РФ «Нарушение правил пожарной безопасности» — 10 (2012 г. — 13); ч. 1 ст. 261 УК РФ «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» — 341 (2012 г. — 439); ч. 2 ст. 261 УК РФ «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» — 496 (2012 г. — 391).

Практика показывает, что значительно увеличилось количество запросов органов дознания о проведении оперативно-розыскных мероприятий (с 2410 в 2013 году, до 2034 — в 2012 году) и количество уголовных дел, направленных в суды (с 184 в 2009 году до 291 в 2012 году) [4]. Данные факты свидетельствуют о выполнении министерством чрезвычайно важной государственной функции в области правоохранительной деятельности — дознания. Расследование пожаров осуществляется в целях выявления причин и условий, способствовавших их совершению, привлечения к уголовной ответственности виновных лиц и предупреждения совершения новых преступлений. Данный вопрос находится на постоянном контроле Правительства Российской Федерации и в непосредственной компетенции МЧС России, так как обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций Российского государства.

На основании изложенного можно сделать вывод, что МЧС России входит в систему правоохранительных органов непосредственно, занимает в данной системе одно из ключевых положений и выполняет приоритетную государственную задачу по обеспечению пожарной безопасности. Ежегодно пожары причиняют значительный материальный ущерб, приносят вред жизни и здоровью наших граждан, а также интересам общества и всего государства. На протяжении более 20 лет МЧС России является эффективной государственной структурой федерального значения, ко-



торая осуществляет правоохранительную деятельность и координирует в рамках РСЧС деятельность органов управления,

сил и средств различных органов власти и организаций по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

References

1. Bessarabov V.G., Voskobitova L.A., Dvoryankina T.S. Sudoustroistvo i pravookhranitel'nye organy [Judicial Administration and Law Enforcement Bodies]. Moscow. Prospekt Publ., 2012. 512 p.
2. Bozh'ev V.P. Pravookhranitel'nye organy Rossii [Law Enforcement Bodies in Russia]. Moscow. Yurait Publ., 2012. 367 p.
3. Presidential Decree of the Russian Federation as of 11.07.2004 No. 868 Questions of the Ministry of Civil Defense Affairs, Emergencies, and Liquidation of Consequences of Natural Disasters. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2004, No. 28, Art. 2882. (In Russ.)
4. State report on the State of National and Territorial Protection of the Russian Federation from natural and man-made emergency situations in 2013. Moscow. VNII GOChS Publ., 2014. 344 p. (In Russ.)
5. Grigoris E.P. Pravookhranitel'nye organy [Law Enforcement Bodies]. St. Petersburg. Piter Publ., 2002. 512 p.
6. Gutsenko K.F., Kovalev M.A. Pravookhranitel'nye organy [Law Enforcement Bodies]. Moscow. ID Zertsalo-M Publ., 2005. 440 p.
7. Ishekov K.A. Pravookhranitel'nye organy: kurs lektsii [Law Enforcement Bodies: Course of Lectures]. Moscow. Ekzamen Publ., 2007. 223 p.
8. Constitution of the Russian Federation (adopted by the nation-wide vote as of 12.12.1993) (with amendments as of 30.12.2008, 05.02.2014). URL: <http://www.pravo.gov.ru>.
9. Mironov A.N., Pavinskii N.M. Pravookhranitel'nye organy [Law Enforcement Bodies]. Moscow. Forum Publ.; Infra-M Publ., 2005. 272 p.
10. Federal Law as of 28.12.2010 No. 390-FZ On security. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2011, No. 1, Art. 2. (In Russ.)
11. Resolution of the Government of the Russian Federation as of 30.12.2003 No. 794 On unified state system of emergency prevention and control. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2004, No. 2, Art. 121. (In Russ.)
12. Presidential Decree of the Russian Federation as of 09.03.2004 No. 314 On the system and structure of federal bodies of executive power. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2004, No. 11, Art. 945. (In Russ.)
13. Presidential Decree of the Russian Federation as of 12.05.2009 No. 537 On strategy of national security of the Russian Federation till 2020. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2009, No. 20, Art. 2444. (In Russ.)
14. Presidential Decree of the Russian Federation as of 21.05.2012 No. 636 On the structure of the federal bodies of executive power. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2012, No. 22, Art. 2754. (In Russ.)
15. Ryzhakov A.P. Pravookhranitel'nye organy [Law Enforcement Bodies]. Moscow. Kontrakt Publ.; Infra-M Publ., 2004. 432 p.
16. Savyuk L. K. Pravookhranitel'nye i sudebnye organy [Law Enforcement and Judicial Bodies]. Moscow. Yurist" Publ., 2004. 464 p.
17. Federal Law as of 18.12.2001 No. 174-FZ Criminal and Procedural Code of the Russian Federation. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 2001, No. 52 (part I), Art. 4921.
18. Criminal Code of the Russian Federation. Federal Law as of 13.06.1996 No. 63-FZ. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii, 1996, No. 25, Art. 2954. (In Russ.)
19. Chernikov V.V. Pravookhranitel'nye organy [Law Enforcement Bodies]. Moscow. Prospekt Publ., 2011. 552 p.

КОКОРИН Евгений Владимирович, старший преподаватель Курганского государственного университета, 640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25. E-mail: kokorin_evg@mail.ru

KOKORIN Evgeniy Vladimirovich, senior teacher of Kurgan State University, Flat 89, 24, 2mikroraiion, 640669, Kurgan, Kurgan region, Russia. E-mail: kokorin_evg@mail.ru,

