На основании вышеизложенного, в законодательстве, регламентирующем основные направления деятельности различных организаций и структур правоохранительной системы, необходимо установить четкую классификацию различных форм взаимодействия и сотрудничества, действующую в правоохранительных органах.

Последующие установленные нормы законодательства определяющую классификацию форм взаимодействия и сотрудничества в правоохранительных органах, позволят им действовать не только в рамках утвердившихся публично-правовых взаимосвязях, но и развивать иные формы взаимодействия и сотрудничества, детально отработать множество конкретных вопросов, стоящих перед правоохранительными органами, учитывая и отражая при этом непосредственные интересы сторон.

**Литература**

1. Гольцов В.Б. Об иерархии организационно-правовых связей по взаимодействию и сотрудничеству в системе правоохранительных органов // Вестник С.-Петерб. ун-та МВД России. 2014. № 2. С. 110–114.

2. Шашков А.А. Взаимодействие правоохранительных и иных органов при противодействии криминальному рейдерству: автореф. канд. юрид. наук. Челябинск, 2010.

3. Отчет о деятельности Управления по взаимодействию с правоохранительными органами Республики Хакасия в 2010 г. URL: http://www.r-19.ru/mainpage.html (дата обращения: 20.04.2016).

4. Беженцев А.А. Административная деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних. М., 2011.

5. Максуров А.А. Формы координационного взаимодействия правоохранительных органов в области борьбы с преступностью: науч.-метод. пособие. Ярославль, 2004.

6. Ефремова Т.Ф. Толковый словарь русского языка. М., 2009. С. 233.

7. Никитин Д. Мосты сотрудничества // Полиция России. 2013. № 7. С. 6.

8. Википедия – свободная энциклопедия. URL: http://www.Wikipedia.org. (дата обращения: 20.04.2016).

9. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка. М., 2013.

10. Официальный сайт МВД России. URL: http://mvd.ru/news/item/154914 (дата обращения: 20.04.2016).

11. Положение о Министерстве внутренних дел Рос. Федерации (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 1 марта 2011 г. № 248). URL: http://07.mvd.ru/mvd/pol (дата обращения: 20.04.2016).

12. В целях межведомственного взаимодействия // Профессионал. 2013. № 4. С. 4–5.

# ПРАВОВОЙ СТАТУС МИНИСТЕРСТВА ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Е.Ю. Одинокова, кандидат педагогических наук;**
**Н.И. Глинская.**
**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Представлен анализ правового статуса МЧС России в контексте административного, функционального и социального подходов. Раскрываются элементы правового статуса в соотношении с компетенцией МЧС России. Определяется значимость правового статуса государственного органа в системе органов исполнительной власти.

*Ключевые слова:* государственный орган, функции государственного органа, полномочия, компетенция, правовой статус, административный статус

# LEGAL STATUS RUSSIAN MINISTRY FOR EMERGENCY IN MODERN RUSSIA

E.Yu. Odinokova; N.I. Glinskaya.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article presents an analysis of the legal status of the Russian Emergency Situations Ministry in the context of the administrative, functional and social approaches. Disclosed elements of legal status in relation to the competence of the Russian Emergencies Ministry. It determines the significance of the legal status of public authority in the system of executive power.

*Keywords:* state agency, public authority functions, powers, jurisdiction, legal status, administrative status

Современность требует актуальных способов повышения эффективности организации и функционирования системы соответствующих государственных органов, оптимизации структурной модели, рациональных способов и методов влияния на социальные процессы.

Таким образом, возникает вопрос о наделении правового статуса соответствующего государственного органа. Предметом исследования данной статьи является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). В данном случае рассматривается не общий правовой статус, а административно-правовой, характеризующий положение органов в системе исполнительной власти при осуществлении государственного управления.

Государство, общество особенно уязвимо перед столкновением с различными угрозами, катастрофами, чрезвычайными ситуациями (ЧС). Исторически сложилось, что люди постоянно борются с угрозами различного характера, и со стороны государства всегда осуществляется поддержка населения [1].

Сегодня область гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах возложена на МЧС России.

Датой основания МЧС России считается 27 декабря 1990 г., когда Постановлением Совета министров РСФСР № 606 образован Российский корпус спасателей [2].

Согласно Положению о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868) «Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [3].

В научной литературе неоднократно акцентировалось внимание на необходимости исследований правового статуса органа государственной власти как важной предпосылки познания его сущности и роли в управленческой деятельности, определения направлений и средств его совершенствования [4].

Правовой статус складывается из нескольких подходов: административный, функциональный, социальный.

Лазарев Б.М. в своем труде «Государственное управление на этапе перестройки» [5] придерживается расширенного толкования составляющих правового статуса

государственных органов. Согласно данной позиции, выявление правового статуса предполагает ответы на следующие вопросы:

1. Вид органа по административно-территориальному признаку и содержанию деятельности.

Федеральные министерства (министерства Российской Федерации) – центральное звено системы федеральных органов исполнительной власти.

Федеральные министерства призваны осуществлять следующие функции: вырабатывать и проводить (реализовывать) государственную политику и осуществлять нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, также имеет координирующие функции и контролирует деятельность в сфере находящихся в их ведении федеральных служб и агентств. МЧС России действует в качестве отраслевого органа, свидетельством является указание на то, что министерство «осуществляет деятельность в установленной сфере». Данная формула определяет компетентностные границы, однако на уровне государства МЧС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

2. Учредитель органа, инициатор формирования руководящего и личного состава.

Порядок взаимодействия между федеральными министерствами и находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами устанавливается Положениями об указанных органах. Но, кроме перераспределения функций и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, подтверждается разделением: на управляемых Президентом Российской Федерации, управление которыми (путем издания постановлений Правительства) осуществляет Правительство Российской Федерации. Поскольку Положение утверждено указом Президента, можно сделать вывод, что под управление Президента подпадает «силовой блок» – МВД, Минобороны, спецслужбы, МЧС России, а также ряд других подразделений.

3. Подчиненность, подотчетность, подконтрольность, поднадзорность. МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъектам Российской Федерации.

4. Полномочия по отмене, приостановлении, изменении или опротестовании принятых актов осуществляются в общеправовом порядке. Иерархичность системы МЧС России предусматривает такие полномочия со стороны вышестоящих подразделений и должностных лиц.

5. Компетенция органа. МЧС России, в пределах своей компетенции наделено следующими полномочиями:

– издание нормативных правовых актов и иных документов по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС;

– создание, реорганизация и ликвидация в установленном порядке учреждения, находящиеся в ведении МЧС России;

– проведение в установленном порядке проверки готовности федеральных органов исполнительной власти к осуществлению мероприятий гражданской обороны;

– осуществление в установленном порядке деятельности за рубежом;

– осуществление в установленном порядке функции по управлению государственным имуществом;

– распоряжение средствами федерального бюджета;

– заключение в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоров, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи.

6. Юридическая сила изданных подзаконных актов должна отвечать требованиям закона и приниматься во исполнение закона.

7. Источники финансирования органа – средства федерального бюджета.

8. МЧС России имеет собственную символику.

9. МЧС России и его структурные подразделения обладают правами юридического лица.

В основе организации действующей системы федеральных органов исполнительной власти, олицетворяющей определенный этап развития идеи российского администрирования, заложен функциональный подход.

МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:

1. Разрабатывает и представляет Президенту и (или) Правительству Российской Федерации предложения и планы; проекты законов, иных нормативных правовых актов и технических регламентов; доклады в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС.

2. Разрабатывает и утверждает (устанавливает) нормативные правовые акты по вопросам, касающимся установленной сферы деятельности; положения о территориальных органах МЧС России; методики оценки ущерба от чрезвычайных ситуаций, классификации и учета ЧС; порядок разработки и представления деклараций безопасности опасных объектов; положения о спасательных службах и их деятельности, об организации и ведении гражданской обороны; инструкции по проверке и оценки опасных объектов, по подготовке и проведению учений и тренировок по гражданской обороне; ежегодные планы основных мероприятий и организационно-методические указания в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах; правила аттестации руководящего состава МЧС России организаций и учреждений России; порядок добровольной аккредитации организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

3. Организует работу по предупреждению и ликвидации ЧС федерального и трансграничного характера, спасанию людей при этих ЧС; предупреждение и тушение пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях; планирование в установленном порядке действий и применение войск гражданской обороны для выполнения задач в целях обороны Российской Федерации; поиск и спасание людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации; создание системы мониторинга и прогнозирования ЧС; информирование населения через средства массовой информации и по иным каналам о прогнозируемых и возникших ЧС и пожарах, мерах по обеспечению безопасности населения и территорий; методическое руководство и контроль при решении вопросов по обучению населения в области гражданской обороны; проведение в установленном порядке аттестации аварийно-спасательных служб, пожарно-спасательных, аварийно-спасательных формирований субъектов Российской Федерации; материально-техническое обеспечение системы МЧС России.

4. Осуществляет надзор за выполнением установленных требований по гражданской обороне и пожарной безопасности, а также по защите населения и территорий от ЧС; руководство деятельностью Государственной противопожарной службы, координацию деятельности всех видов пожарной охраны; координацию деятельности и взаимодействие Вооруженных Сил Российской Федерации, воинских формирований и органов при решении задач в области гражданской обороны; управление в установленном порядке Единой государственной системой предупреждения и ликвидации ЧС; методическое обеспечение создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов, предназначенных для ликвидации последствий ЧС; международное сотрудничество в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации

чрезвычайных ситуаций; редакционно-издательскую деятельность по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России.

Функциональный подход отражает всю совокупность полномочий государственного органа, границы его компетенции, а также место и роль в обеспечении функций в целом государства.

Нельзя обойти вниманием и социальный подход в определении статуса, выраженный в степени удовлетворенности общества и сотрудников Министерства своей деятельностью. Социальный подход лежит в основе формирования правового статуса государственного органа, поскольку потребности общества, его интересы должны подвергаться правовому регулированию.

Правовое регулирование определяется как воздействие на социальное поведение индивидов, общественные отношения, социальные процессы, системы, придающее им социально необходимое, желаемое состояние, определяемое правовой нормой. Регулирование осуществляется на основе правил (норм), которые могут формироваться в самоорганизующейся системе. Сегодня отдан приоритет развитию права как социального регулятора в государстве. Установленные правовые нормы направлены на защищенность прав и свобод человека и их благополучие, которые, к сожалению, невозможны без поддержки соответствующих государственных органов.

Степень доверия граждан к МЧС России представляет собой важнейший показатель уровня развития общества. Это обеспечивается доверием со стороны граждан к спасателям, например, при спасении их жизни или имущества на пожаре. В определенный момент времени авторитет МЧС России находится на достаточно высоком уровне, но необходима и правовая регламентация их действий.

Дальнейшее развитие страны показывает, что создание МЧС России как отдельной структуры отвечает потребностям страны. Созданная структура органически вписалась в существующие ранее исполнительные органы власти и вносит существенный вклад в процессы безопасного развития страны [6]. Однако в условиях развития необходимо также корректировать роль и место МЧС России, в том числе и в политической структуре. Проведение административной реформы естественным образом затронуло и МЧС России, как один из органов федеральной исполнительной власти с точки зрения более целесообразного выполнения как собственных функций МЧС России, так и взаимодействия МЧС России с другими ведомствами [7].

Но в связи с экономической ситуацией в России, Министерство нацелено на преобразование деятельности спасателей, основной идеей является повышение эффективности реагирования пожарно-спасательных подразделений на ЧС и пожары. В этой связи необходимо должное правовое подкрепление.

Осуществление органами МЧС России своих функций зависит от надежности использования нормативной правовой базы. Как показывает практика, действующие нормативные правовые акты в МЧС России содержат значительное количество норм, существенно снижающих эффективность правового регулирования в отдельных областях общественных отношений.

**Литература**

1. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова; сост. О.М. Латышев, С.Б. Немченко, А.А. Смирнова, Т.И. Опарина, Н.И. Уткин, Е.А. Титова. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2014.

2. Об образовании российского корпуса спасателей: Постановление СОВМИНА РСФСР от 27 дек. 1990 г. № 606 // СП РСФСР. 1991. № 6. Ст. 93.

3. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2 882.

4. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 29.

5. Ячевская С.В. Правовой статус министерства в системе государственного управления России: административно-правовые аспекты // Новое в отраслях права. 2009. № 14 (13). С. 29–30.

6. Малько А.В., Немченко С.Б., Смирнова А.А. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий (обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2015. № 5. С. 118–125.

7. Бербекова Т.Х., Васильев А.В. Место МЧС России в государственной политике (по итогам административной реформы) // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2012. № 3. С. 58.