

ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПРОТИВОПОЖАРНАЯ СЛУЖБА КАК ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПО ЗАЩИТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

**В.П. Григонис, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет МЧС России**

Рассмотрены основные направления правоохранительной деятельности федеральной противопожарной службы по защите конституционных прав и свобод человека и гражданина. К ним автор относит: дознание по уголовным делам, производство по делам об административных правонарушениях, судебно-экспертную деятельность, деятельность по обеспечению общественной безопасности.

Ключевые слова: правоохранительные органы, правоохранительная деятельность, федеральная противопожарная служба, государственный пожарный надзор, пожарная безопасность, конституционные права и свободы человека и гражданина

THE FEDERAL FIRE FIGHTING SERVICE AS LAW ENFORCEMENT BODY FOR PROTECTION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS AND FREEDOMS OF MAN AND CITIZEN

V.P. Grigonis. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article covers main directions of law-enforcement activity of the Federal Fire Fighting Service on protection of constitutional rights and freedoms of men and citizen. The author attributes to them: inquiry on criminal cases, affairs production about administrative offenses, court expertise activity, activities for ensuring public safety.

Keywords: law enforcement bodies, law enforcement activity, federal fire fighting service, state fire supervision, fire safety, constitutional rights and freedoms of men and citizen

В действующем российском законодательстве упоминание о правоохранительных органах встречается довольно часто, однако, как это не парадоксально, общее понятие правоохранительных органов отсутствует и не определены их виды.

Круг изучаемых правоохранительных органов в учебной дисциплине «Правоохранительные органы» в разных источниках определен по-разному.

Так, например, в учебнике, подготовленном коллективом авторов Московской государственной юридической академии, рассматриваются судебная система, прокуратура Российской Федерации, органы предварительного следствия и дознания, Министерство юстиции Российской Федерации и адвокатура в Российской Федерации, а сам учебник называется «Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации» [1].

В учебнике, изданном Ростовской государственной экономической академией, речь идет о судах, прокуратуре, нотариате и адвокатуре [2].

Иной подход избран авторским коллективом двухтомного учебного пособия под редакцией профессора Ю.Ф. Кваши. В первом томе рассматриваются органы, обеспечивающие национальную и экономическую безопасность. При этом под органами, обеспечивающими национальную безопасность, понимаются органы федеральной службы безопасности (ФСБ), органы внешней разведки, федеральной противопожарной службы (ФПС) Российской Федерации (уже не действует), федеральные органы правительственной

связи и информации, федеральные органы государственной охраны, а под органами, обеспечивающими экономическую безопасность – федеральные органы налоговой полиции (не действуют) и таможенные органы. Во втором томе рассматриваются органы, обеспечивающие охрану общественного порядка и ведущие борьбу с преступностью (в основном органы внутренних дел) и «частная полиция», под которой подразумеваются частные детективы и охранники и их предприятия [3]. Широкий круг правоохранительных органов представлен в учебнике под редакцией профессора В.П. Божьева: судебная система, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности (Совет безопасности, органы ФСБ, органы внешней разведки, ФПС Российской Федерации, федеральные органы правительственной связи и информации, федеральные органы государственной охраны), органы налоговой службы и налоговой полиции, таможенные органы, органы юстиции, органы предварительного расследования, прокуратура, нотариат, адвокатура, частные детективные и охранные службы [3].

Такой широкий или подобный ему подход к рассматриваемой проблеме встречается и в другой учебной литературе и является в настоящее время наиболее распространенным [4].

Несмотря на различия в правовом статусе, правоохранительные органы в Российской Федерации осуществляют однородную деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общества и государства (правоохранительную деятельность). Такую деятельность в той или иной мере осуществляют все органы государства.

Обеспечение пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, безусловно является одной из важнейших государственных функций [5–7].

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ № 69-ФЗ) [8], изложенной в редакции Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ [9], Государственная противопожарная служба является составной частью сил обеспечения безопасности личности, общества и государства и координирует деятельность других видов пожарной охраны (ч. 1). В Государственную противопожарную службу входят: ФПС и противопожарная служба субъектов Российской Федерации (ч. 2).

Правоохранительную деятельность осуществляет в основном ФПС.

О структуре ФПС говорится в ч. 2 ст. 5 ФЗ № 69-ФЗ.

Организационная структура, полномочия, задачи, функции, порядок деятельности ФПС определяются Положением о федеральной противопожарной службе, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 [10].

В соответствии с данным Положением ФПС Государственной противопожарной службы входит в систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) (п. 1). В ведение МЧС России Государственная противопожарная служба (ГПС) была передана из состава органов внутренних дел Указом Президента Российской Федерации от 9 ноября 2001 г. № 1 309 [11] с 1 января 2002 г.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) к органам дознания относятся органы государственного пожарного надзора ФПС.

Согласно ч. 2 ст. 6 ФЗ № 69-ФЗ органами государственного пожарного надзора являются:

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области пожарной безопасности, в лице структурного подразделения его центрального аппарата, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора (Департамент надзорной деятельности);
- структурные подразделения региональных центров по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, созданные для организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на территориях федеральных округов;

– структурные подразделения территориальных органов управления федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, созданные для организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора на территориях субъектов Российской Федерации;

– структурные подразделения специальных и воинских подразделений.

Руководители соответствующих органов государственного пожарного надзора по должности одновременно являются: главными государственными инспекторами субъектов Российской Федерации по пожарному надзору; главными государственными инспекторами специальных и воинских подразделений ФПС по пожарному надзору (ч. 3 ст. 6 ФЗ № 69-ФЗ).

Государственными инспекторами специальных и воинских подразделений ФПС по пожарному надзору являются сотрудники отделов (отделений) государственного пожарного надзора подразделений ФПС, созданных в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях (п.п. «ж» п. 8 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290) [12, 13].

Начальники территориальных отделов (отделений, инспекций) структурных подразделений территориальных органов МЧС России являются главными государственными инспекторами городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору, а сотрудники этих отделов (отделений, инспекций) являются государственными инспекторами городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору (подпункты «з» и «и» п. 8 Положения о федеральном государственном пожарном надзоре).

Государственные инспекторы городов (районов) субъектов Российской Федерации по пожарному надзору и государственные инспекторы специальных и воинских подразделений ФПС по пожарному надзору в соответствии с п.п. «ж» п. 9 указанного выше Положения вправе производить дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности.

Согласно п. 6 ч. 3 ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) дознание производят дознаватели органов государственного пожарного надзора ФПС, а не государственные инспектора по пожарному надзору.

Дознаватели органов государственного пожарного надзора ФПС производят дознание по делам о преступлениях, предусмотренных следующими статьями (частями статей) Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ): 168 «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности», ч. 1 ст. 219 «Нарушение требований пожарной безопасности», ч.ч. 1, 2 ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений» [14, 15].

Статья 168 УК РФ предусматривает ответственность за уничтожение или повреждение чужого имущества в крупном размере, совершенные путем неосторожного обращения с огнем или иными источниками повышенной опасности, к которым относятся горючие и ядовитые жидкости, электрооборудование, транспортные средства, механизмы, взрывчатые вещества. Крупным размером при этом понимается стоимость имущества, превышающая 250 тыс. руб.

Умышленное уничтожение и повреждение имущества, предусмотренные ст. 167 УК РФ, в том числе совершенные путем поджога, взрыва или иным общеопасным способом либо повлекшие по неосторожности смерть человека или иные тяжкие последствия (ч. 2 данной статьи) к подследственности дознавателей государственного пожарного надзора ФПС не относятся. Дознание по делам о преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 167 УК

РФ производится дознавателями органов внутренних дел (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ). По делам о преступлениях, предусмотренных ч. 2 ст. 167 УК РФ, производится предварительное следствие следователями органов внутренних дел (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ).

В ч. 1 ст. 219 УК РФ предусмотрена ответственность за нарушение требований пожарной безопасности, совершенное лицом, на котором лежала обязанность по их соблюдению, если это повлекло по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью человека.

В ч. 2 рассматриваемой статьи предусмотрена ответственность за те же деяния, повлекшие по неосторожности смерть человека, а в ч. 3 – повлекшие по неосторожности смерть двух или более лиц. По делам об этих преступлениях производится предварительное следствие следователями органов внутренних дел (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ).

В ч. 1 ст. 261 УК РФ предусмотрена ответственность за уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений в результате неосторожного отношения с огнем или иными источниками повышенной опасности, а в ч. 2 – за те же деяния, если они причинили крупный ущерб. Крупным ущербом в данной статье признается ущерб, если стоимость уничтоженных или поврежденных лесных насаждений и иных насаждений, исчисленная по утвержденным Правительством Российской Федерации таксам, превышает 50 000 руб.

В ст. 261 УК РФ имеются также ч.ч. 3, 4. В ч. 3 предусмотрена ответственность за уничтожение или повреждение лесных насаждений и иных насаждений путем поджога, иным общеопасным способом либо в результате загрязнения или иного негативного воздействия, в ч. 4 – за те же деяния, если они причинили крупный ущерб. По делам об этих преступлениях производится предварительное следствие следователями органов внутренних дел (п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ).

В отличие от большинства других органов дознания, органы государственного пожарного надзора ФПС не наделены правом производства неотложных следственных действий по делам, по которым предварительное следствие обязательно, и правом производства оперативно-розыскной деятельности [16]. Органы, осуществляющие федеральный государственный пожарный надзор, отнесены к органам, уполномоченным рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 23.34 Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ)).

Эти органы в соответствии с ч. 1 данной статьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных следующими статьями (частями статей) КоАП РФ: 6.24 «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах», 6.25. «Несоблюдение требований к знаку о запрете курения, к выделению и оснащению специальных мест для курения табака либо неисполнение обязанностей по контролю за соблюдением норм законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (данные статьи введены Федеральным законом от 21 октября 2013 г. № 274-ФЗ [12, 13]), 8.32 «Нарушение правил пожарной безопасности в лесах», 11.16 «Нарушение требований пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте», ч.ч. 1, 2 ст. 14.43 «Нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов», 14.44. «Недостоверное декларирование соответствия продукции», 14.45. «Нарушение порядка реализации продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия», 14.46 «Нарушение порядка маркировки продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия», 20.4 «Нарушение требований пожарной безопасности». При этом дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст. 14.43, 14.44, 14.54, 14.46 КоАП РФ, органами государственного пожарного надзора ФПС рассматриваются, если они совершены именно в сфере пожарной безопасности. При совершении этих правонарушений в иных сферах дела

об административных правонарушениях, предусмотренных этими статьями, рассматриваются иными государственными надзорными органами.

В соответствии с ч. 2 ст. 23.34 КоАП РФ рассматривать дела об административных правонарушениях и назначать административные наказания от имени органов, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор, вправе государственные инспектора по пожарному надзору и их заместители всех уровней.

Кроме того, в соответствии с п. 42 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ должностные лица органов, осуществляющих федеральный государственный пожарный надзор, составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 14.34, ч. 1 ст. 19.1, ч.ч. 12–15 ст. 19.5, ст.ст. 19.6, 19.7, ст. 19.13 КоАП РФ. Рассматривают и разрешают дела об этих правонарушениях судьи.

К правоохранительной деятельности Государственной противопожарной службы (ГПС) относится государственная судебно-экспертная деятельность. В целях осуществления этой деятельности созданы судебно-экспертные учреждения ФПС.

В структуру центрального аппарата МЧС России входит Департамент надзорной деятельности и профилактической работы, в задачи которого, в частности, входит применение законодательства по уголовным делам, связанным с нарушением правил пожарной безопасности, уничтожением или повреждением имущества в результате неосторожного обращения с огнем, рассмотрение материалов по привлечению к ответственности за нарушения требований в области пожарной безопасности, гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и деятельность судебно-экспертных учреждений по вопросам проведения экспертиз по делам о пожарах.

Аналогичные подразделения создаются в территориальных органах МЧС России. Так, в структуру Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербургу входит Управление надзорной деятельности, в составе которого действует отдел административной практики и дознания по пожарам.

Еще одним видом правоохранительной деятельности ГПС является обеспечение пожарной безопасности как составной части общественной безопасности.

Личный состав ГПС включает в себя состоящих на соответствующих штатных должностях: лиц рядового и начальствующего состава ФПС (сотрудники ФПС); военнослужащих ФПС; лиц, не имеющих специальных или воинских званий (работники ГПС) (ч. 1 ст. 7 ФЗ № 69-ФЗ).

Сотрудники ФПС проходят службу в соответствии с Федеральным законом от 23 мая 2016 г. №141-ФЗ «О службе федеральной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [17].

Принятый федеральный закон заменил Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202, определив ФПС – как один из видов федеральной государственной службы, правовой статус сотрудника ФПС, принципы службы в ФПС и взаимосвязь службы в ФПС с другими видами государственной службы.

Значимость закона заключается в том, что он законодательно устанавливает правовое положение (статус) сотрудника, впервые определяет понятие «сотрудник ФПС» и устанавливает основные права и обязанности сотрудников, требования к служебному поведению, а также ограничения и запреты, связанные со службой в ФПС и ответственность сотрудника ФПС.

Таким образом, ГПС как правоохранительный орган защищает следующие конституционные права и свободы человека и гражданина: на жизнь и тесно связанное с ним право на здоровье (ст. 20 Конституции Российской Федерации), право на частную личную собственность (ст. 35 Конституции Российской Федерации), право на защиту окружающей среды и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42 Конституции Российской Федерации).

Литература

1. Судоустройство и правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. М., 2000.
2. Мосиенко В.П. Правоохранительные органы России. Ростов н/Д., 1998.
3. Правоохранительные органы Российской Федерации / под ред. В.П. Божьева: учеб. М., 1997.
4. Понарин В.Я., Соловьев И.Ф., Тямкин А.В. Правоохранительные органы Российской Федерации: учеб. пособие. Воронеж, 1996.
5. Немченко С.Б., Смирнова А.А. Становление функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской империи // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4 (61). С. 68–76.
6. Уткин Н.И., Немченко С.Б. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петербург. ун-та ГПС МЧС России». 2014. № 4. С. 105–117.
7. 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. № 6. С. 116–123.
8. Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 25. Ст. 3 649.
9. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 35. Ст. 3 607.
10. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 26. Ст. 2 649.
11. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 46. Ст. 4 348.
12. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 17. Ст. 1964.
13. Григонис В.П. Правоохранительная деятельность Государственной противопожарной службы // Мир Юридической науки. 2015. № 3. С. 79–84.
14. Косякова Н.С. Конкуренция уголовно-правовых норм при квалификации пожаров, возникших в результате нарушения требований пожарной безопасности // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2014. № 1 (22). С. 80–86.
15. Агаев Г.А., Зорина Е.А. Об эффективности уголовной политики России в сфере пожарной безопасности // Правовая политика и правовая жизнь. 2015. № 4 (61). С. 85–95.
16. Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 43. Ст. 5 444.
17. Рос. газ. 2016. 25 мая. № 6 979.