
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ДОБРОВОЛЬНОГО ПОЖАРНОГО И РАБОТНИКА ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

**Н.Ф. Звенигородская, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализ доктринальных источников, норм права и правоприменительной практики позволил автору сформулировать различия в правовом статусе добровольного пожарного и работника добровольной пожарной охраны, из чего сделан вывод, что в основе правового регулирования статуса добровольного пожарного и работника добровольной пожарной охраны лежат публичные и частные начала. Предложены изменения специального законодательства.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, добровольный пожарный, работник добровольной пожарной охраны, льготы, компенсации, гарантии

THE QUESTION OF THE LEGAL STATUS OF THE VOLUNTARY FIREFIGHTER AND EMPLOYEE OF VOLUNTARY FIRE PROTECTION

N.F. Zvenigorodskaya. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Analysis of doctrinal sources, norms of law and law enforcement practice allowed the author to formulate differences in the legal status of a voluntary firefighter and a voluntary firefighter, which led to the conclusion that the legal regulation of the status of a voluntary firefighter and voluntary fireman is based on public and private principles. Changes to special legislation are proposed.

Keywords: voluntary fire protection, voluntary firefighter, voluntary fireman, privileges, compensations, guarantees

Ежегодно согласно статистике МЧС России в Российской Федерации регистрируется нескольких тысяч пожаров, в которых гибнет более десяти тысяч человек. Кроме того экономический урон составляет огромные суммы, исчисляемые в рублях. В этой связи государством остро ставится задача обеспечить пожарную безопасность. Свой вклад в ее обеспечение вносит добровольная пожарная охрана (ДПО).

Актуальность исследования правовых проблем участия добровольных пожарных и работников ДПО в решении задач по обеспечению пожарной безопасности объясняется не только изменениями в российском законодательстве, но и противоречиями в нормах права, их неоднозначным, а в некоторых случаях и весьма спорным толкованием, а это, в свою очередь, создает трудности в практике правоприменения. Автор применительно к теме исследования ставит задачу выявить взаимодействие и соотношение норм гражданского, трудового права, права социального обеспечения и норм специального законодательства, регулирующего деятельность в сфере обеспечения пожарной

безопасности. Памятуя о том, что традиционно элементами правового статуса лица называют права, обязанности, ответственность и гарантии, то в рамках одной статьи весь комплекс названных элементов рассмотреть не представляется возможным. Поэтому автор остановится лишь на отдельных его характеристиках с тем, чтобы обнаружить проблемы правоприменения, которые возможно устранить на практике.

Дополнительный механизм борьбы с пожарами представлен ДПО. Правовым регулятором последней считается, прежде всего, Федеральный закон № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», принятый 6 мая 2011 г. (ФЗ РФ № 100-ФЗ), носящий общий характер [1]. Этот закон призван урегулировать общественные отношения, связанные с реализацией физическими лицами и юридическими лицами – общественными объединениями права на объединение для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, а также отношения по созданию, деятельности, реорганизации и (или) ликвидации общественных объединений пожарной охраны.

Право граждан на объединение (ст. 30 Конституции Российской Федерации) [2] согласно общепринятой классификации прав и свобод гражданина относится к политическим правам граждан, гарантированных Основным законом государства – Конституцией Российской Федерации [3]. Это право включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей. Можно предположить цель объединения, ею является удовлетворение интересов личности, входящей в такое объединение. Также в силу ст. 34 Конституции Российской Федерации каждый вправе свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной незапрещенной законом экономической деятельности. Это право реализуют как добровольный пожарный, так и работник ДПО.

Как следует из п. 1 ст. 6 анализируемого закона, общественным объединением пожарной охраны признается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений. Какова же его основная уставная цель? Это – участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ. Закон прямо не указывает на то, что такое объединение является юридическим лицом и относится к некоммерческим организациям. Но такой вывод можно сделать, исходя из положений закона о том, что такое объединение может создаваться в организационно-правовой форме общественной организации или в форме общественного учреждения. А уже отсюда следует, что, будучи некоммерческими организациями, они не могут иметь в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, также не могут полученную прибыль распределять между ее участниками. Закон требует от общественных организаций пожарной охраны и территориальных подразделений ДПО обязательной государственной регистрации в едином государственном реестре юридических лиц (ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации) [4] в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (п. 10 ст. 7 ФЗ РФ № 100-ФЗ).

Общественные объединения ДПО, в отличие от юридических лиц с общей или универсальной правоспособностью, обладают только специальной правоспособностью, что влечет их ограничения в осуществлении видов деятельности. Анализируемый закон перечисляет возможные виды их деятельности. Они должны быть указаны также в учредительных документах. Обращает внимание тот факт, что приоритетность спасения людей и оказание первой помощи пострадавшим при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ законодателем названо одним из основных принципов ДПО.

Конечно же, как и любой другой закон, ФЗ РФ № 100-ФЗ не может быть признан безупречным. На отдельные его плюсы и минусы ранее автор уже указывал [5]. Учеными отмечалась сильная сторона данного нормативного акта, и указывалось на закрепление в нем в ст. 2 определений основных понятий [6]. К примеру, законодателем ДПО определяется как социально ориентированное общественное объединение пожарной охраны, создающееся

по инициативе физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Далее, добровольный пожарный определяется как физическое лицо, должное быть членом или участником общественного объединения пожарной охраны и принимать на безвозмездной основе участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. При сравнении этих двух определений с определением ДПО (п. 1 ст. 6) обнаруживаем, что цель последней отличается от целей двух первых. Эта цель по своему содержанию является более широкой: это – осуществление деятельности в области пожарной безопасности. Если сравнивать ее с другой целью – участием в профилактике и тушении пожаров, то они соотносятся как общее и частное. Автору представляется, что целесообразнее было бы единообразное указание цели, поскольку речь идет о некоммерческой организации и ее членах. Этим бы исключалось различное толкование закона, а также создавались условия для осуществления контроля за деятельностью некоммерческой организации, препятствия для нецелевых видов деятельности, что в современных реалиях является актуальным.

Законодатель, определяя понятие общественной организации пожарной охраны, указывает на то, что она должна быть основана на членстве, создается для осуществления совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения уставных целей физическими лицами и (или) юридическими лицами – общественными объединениями. Автор считает что, в законе следовало бы указать на главную цель, ради которой создается такое общественное объединение. В данном же случае имеем дело лишь с отсылочной нормой права. Используя систематическое толкование ФЗ РФ № 100-ФЗ, можно считать такой целью участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Отрадно отметить, что взятая для сравнения норма права об общественном учреждении пожарной охраны (п. 1 ст. 8) лишена указанного недостатка. Так, под общественным учреждением пожарной охраны законодатель предписал понимать не имеющее членства общественное объединение пожарной охраны. Создается оно для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территориях городских и сельских поселений, межселенных территориях и в организациях. Законодателю на будущее автор предлагает в специальных законах (и не только в ФЗ РФ № 100-ФЗ), формулируя определения понятий общественных объединений, обязательно отражать их главную цель, их специфику деятельности, при этом закон от этого только выиграет, а практика его правоприменения сократит возможности для различных подходов их толкования.

Вопрос об отличиях добровольного пожарного от работника ДПО является важным в практической деятельности. От ученых в науке требуется четко определить их правовой статус. Законодатель статус добровольного пожарного определил как «совокупность прав и свобод, гарантированных государством, и обязанностей и ответственности добровольных пожарных, установленных настоящим федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, уставом добровольной пожарной команды или добровольной пожарной дружины либо положением о добровольной пожарной команде или добровольной пожарной дружине» (ст. 2 ФЗ РФ № 100-ФЗ). Даже на первый взгляд такое определение не вызывает одобрения, а уж с позиций юридической техники оно заслуживает критики, поскольку не включает в себя всех элементов правового статуса (гарантий), является громоздким, излишне употребляется союз «и», неоднократно указывается на Российскую Федерацию и нормативные правовые акты. Хотелось бы в законах видеть четкие, полные, но при этом краткие формулировки основных определений.

Установлено, что работником ДПО может быть физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с юридическим лицом – общественным объединением пожарной охраны (ст. 56 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ) [7]. Проанализировав

закон, можно провести между добровольным пожарным и работником ДПО ряд различий по определенным критериям [8]. Они естественным образом влияют на их правовой статус, правовое регулирование их прав и обязанностей, гарантий, предоставленных им тем или иным законодательством, ответственности, возлагаемой на них.

В первую очередь обнаруживаем различные правовые основания связи с общественным объединением ДПО у добровольного пожарного и у работника ДПО. Так, эта связь у добровольного пожарного возникает на основании членства или участия в ДПО при реализации им своего конституционного права на объединение. Такой вывод делаем из п. 9 ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ, предписывающего добровольному пожарному быть членом или участником общественного объединения пожарной охраны. Юридическим фактом, порождающим правовую связь работника ДПО с общественным объединением пожарной охраны, будет трудовой договор (ст. 56 ТК РФ). Поэтому права и обязанности (ст. 21 ТК РФ), ответственность (ст.ст. 192, 238 ТК РФ), гарантии и компенсации (р. VII ТК РФ) устанавливаются для работника ДПО трудовым законодательством, а для добровольного пожарного – специальным ФЗ РФ № 100-ФЗ.

Второе отличие касается участия или членства в ДПО. Так, для работника ДПО оно не является обязательным, чего не скажешь в отношении добровольного пожарного, для него такое требование закреплено императивно.

Третье отличие относится к профессиональным и иным требованиям, установленным государством. Для добровольных пожарных установлены возрастной ценз (18 лет) и требования к состоянию здоровья (способность по состоянию здоровья исполнять обязанности, связанные с участием в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ (ч. 2 ст. 10 ФЗ РФ № 100-ФЗ). Порядок определения состояния здоровья добровольного пожарного устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности. Для работника ДПО возрастной ценз и требования к состоянию его здоровья определены трудовым законодательством. Так, работником ДПО может быть лицо и с более раннего возраста, чем добровольный пожарный. Общее правило, предусмотренное ст. 63 ТК РФ, допускает заключение трудового договора с 16-летнего возраста. Лицо, являясь в возрасте до 18 лет несовершеннолетним, проходит обычное медицинское обследование для несовершеннолетних лиц (ст. 266 ТК РФ). Работник ДПО может выполнять трудовую функцию, не связанную с участием в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ (ст. 265 ТК РФ). Например, это может быть трудовая функция обслуживающего персонала, технического работника и пр. Во всех случаях трудовая функция работника ДПО до достижения им совершеннолетия не должна быть связана с риском для жизни, с вредными и опасными условиями труда. Из этого категорически следует, что к участию в выполнении поставленных перед ДПО задач работник ДПО не может быть привлечен.

Такие выводы прямо из ФЗ РФ № 100-ФЗ не следуют. Они формулируются на основе систематического толкования норм не только специального закона, но и норм трудового права, запрещающего в интересах несовершеннолетних выполнение ими труда, который может причинить вред их здоровью. Таким образом, только лицо, достигшее совершеннолетия (18 лет) (не путать с полной гражданской дееспособностью, приобретенной в связи со вступлением в брак до 18 лет и в связи с эмансипацией), может быть добровольным пожарным, членом объединения, работником ДПО. В отличие от этого работником ДПО может быть лицо, достигшее 16 лет, обладающее трудовой дееспособностью.

Определяя четвертое отличие в статусах добровольного пожарного и работника ДПО, связываем его с моментом приобретения ими прав и обязанностей, возникновением ответственности и приобретением гарантий. К примеру, статус добровольного пожарного физическим лицом приобретает с момента обязательной регистрации этого физического лица в реестре добровольных пожарных, что подтверждается судебной практикой [9].

У работника ДПО его статус привязан по общему правилу к моменту заключения трудового договора между ним и работодателем.

Документальное подтверждение их статуса можно считать следующим отличие (здесь не рассматриваем документ, удостоверяющий личность, который всем необходим для получения гарантий). Так, добровольному пожарному по вопросу предоставления ему гарантий, предусмотренных специальным законодательством, следует помимо паспорта предъявить членский билет или выписку из реестра добровольных пожарных. Для работника ДПО при решении вопроса о его правах, обязанностях, привлечении к дисциплинарной или материальной ответственности документальным подтверждением его статуса будет служить трудовой договор.

Отличие также наблюдаем в сфере исполнения ими своих обязанностей. Так, работнику ДПО режим исполнения трудовой функции и режим его отдыха установлен трудовым законодательством, а режим несения службы (дежурства) добровольным пожарным установлен учредителем (учредителями) общественного объединения пожарной охраны по согласованию с территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности.

Различна и форма их вознаграждения за выполнение своих функций. Работник ДПО получает ежемесячно заработную плату (ст. 135 ТК РФ) согласно трудовому законодательству, а в отношении добровольного пожарного условия участия (в том числе вознаграждения) устанавливаются гражданско-правовым договором на выполнение работ по участию в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Автор обозначил семь различий в рамках данного исследования о правовом статусе, но этот перечень далеко не полный, он может быть далее продолжен в зависимости от целей исследования. В статье определены лишь некоторые из них для того, чтобы полнее, четче определить статус добровольного пожарного, призванного выполнять социально значимую функцию по обеспечению пожарной безопасности. Проанализировав предусмотренные ст. 18 ФЗ РФ № 100-ФЗ компенсации и льготы для добровольных пожарных, автор пришел к выводу об обоснованности и объективной необходимости в диалектическом взаимодействии публичных и частных начал в механизме правового регулирования отношений, возникающих в связи с участием ДПО, с одной стороны, в связи с реализацией гражданами права на объединение, а с другой – в связи с выполнением публичной функции государства в обеспечении пожарной безопасности, в том числе и с помощью работников ДПО.

Литература

1. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ (в ред. от 22 февр. 2017 г.) // Рос. газ. 2011. 11 мая.
2. Конституция Рос. Федерации от 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.
3. Доктринальный комментарий Конституции Российской Федерации (постатейный) / науч. ред. Ю.И. Скуратов. М.: Статут, 2013.
4. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 6 авг. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3 301.
5. Звенигородская Н.Ф. К вопросу о добровольной пожарной охране // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2017. № 2 (35). С. 36–40.
6. Уткин Н.И., Немченко С.Б. О правовом статусе добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных // Правовое регулирование деятельности МЧС России по вопросам обеспечения безопасности и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2012. С. 135.
7. Трудовой кодекс Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. (Ч. 1). Ст. 3.

8. Звенигородская Н.Ф. Завещание в чрезвычайных обстоятельствах: история, теория, практика // Право, безопасность, чрезвычайные ситуации. 2013. № 2 (19). С. 27–35.

9. Решение Кингисепского районного суда Ленинградской обл. от 19 мая 2014 г. по гражданскому делу по иску З.А.А. к ООО «НОВАТЭК-Усть-Луга» о признании увольнения незаконным, изменении формулировки увольнения, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-FZ (в ред. от 22 февр. 2017 г.) // Рос. газ. 2011. 11 мая.

2. Конституция Рос. Федерации от 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. 1993. 25 дек.

3. Доктринальный комментарий Конституции Российской Федерации (постатейный) / науч. ред. Ю.И. Скрятов. М.: Статут, 2013.

4. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-FZ (в ред. от 29 июля 2017 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 6 авг. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3 301.

5. Звенигородская Н.Ф. К вопросу о добровольной пожарной охране // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2017. № 2 (35). С. 36–40.

6. Уткин Н.И., Немченко С.В. О правовом статусе добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных // Правовое регулирование деятельности МЧС России по вопросам обеспечения безопасности и ликвидации последствий стихийных бедствий: материалы круглого стола. СПб.: С.-Петербург. ун-т МЧС России, 2012. С. 135.

7. Трудовой кодекс Рос. Федерации от 30 дек. 2001 г. № 197-FZ (в ред. от 29 июля 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1. (Ч. 1). Ст. 3.

8. Звенигородская Н.Ф. Завещание в чрезвычайных обстоятельствах: история, теория, практика // Право, безопасность, чрезвычайные обстоятельства. 2013. № 2 (19). С. 27–35.

9. Решение Кингисепского районного суда Ленинградской обл. от 19 мая 2014 г. по гражданскому делу по иску З.А.А. к ООО «НОВАТЕК-Усть-Луга» о признании увольнения незаконным, изменении формулировки увольнения, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».