

Научная статья
УДК 005.7: 614.842.83.073
doi:10.34987/vestnik.sibpsa.2024.22.47.019

Отдельные вопросы реализации правового статуса личного состава добровольной пожарной охраны

Виктория Павловна Гаврюшенко¹

Вера Владимировна Володченкова²

^{1,2}ВНИИПО МЧС России, Балашиха, Россия

¹<https://orcid.org/0000-0003-3836-3862>

²<https://orcid.org/0000-0003-3904-9947>

Автор ответственный за переписку: Виктория Павловна Гаврюшенко, vig.fob@mail.ru

Аннотация. Подразделения добровольной пожарной охраны являются одним из значимых элементов системы обеспечения пожарной безопасности в современном государстве. Наличие в действующем законодательстве пробелов нормативного регулирования препятствует принятию эффективных организационно-управленческих решений в области добровольческой деятельности, что замедляет развитие добровольчества и снижает активность привлечения добровольцев к участию в рассматриваемой деятельности. Авторами описаны нововведения в области регулирования правоотношений, связанных с деятельностью подразделений добровольной пожарной охраны. Обозначены проблемные вопросы определения правового статуса личного состава добровольного пожарного подразделения, которые отрицательно влияют на понимание их сущностной правовой природы. Авторами подчеркнута необходимость их устранения, что впоследствии приведет к положительной динамике организационно-управленческих процессов в организациях добровольной пожарной охраны.

Ключевые слова: добровольный пожарный, добровольное пожарное подразделение, федеральное законодательство, пробелы в праве, правовой статус, добровольная пожарная охрана

Для цитирования: Гаврюшенко В.П., Володченкова В.В. Отдельные вопросы реализации правового статуса личного состава добровольной пожарной охраны // Сибирский пожарно-спасательный вестник. 2024. № 2 (33). С. 58-65. <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2024.22.47.019>

Certain issues of the implementation of the legal status of the personnel of the volunteer fire department

Victoria P. Gavriushenko¹

Vera V. Volodchenkova²

^{1,2}VNIIPPO of the Ministry of Emergency Situations of Russia, Balashikha, Russia

¹<https://orcid.org/0000-0003-3836-3862>

²<https://orcid.org/0000-0003-3904-9947>

Corresponding author: Victoria P. Gavriushenko, vig.fob@mail.ru

Abstract. Volunteer fire protection units are one of the significant elements of the fire safety system in the modern state. The presence of regulatory gaps in the current legislation prevents the

adoption of effective organizational and managerial decisions in the field of volunteerism, which slows down the development of volunteerism and reduces the activity of attracting volunteers to participate in the activity under consideration. The authors describe innovations in the field of regulation of legal relations related to the activities of DPO units. The problematic issues of determining the legal status of the personnel of the DPP are identified, which negatively affect the understanding of their essential legal nature. The authors emphasize the need to eliminate them, which will subsequently lead to a positive dynamics of organizational and managerial processes in the organizations of DPO.

Keywords: volunteer firefighter, volunteer fire department, federal legislation, gaps in law, legal status, voluntary fire protection

For citation: Gavriushenko V. P., Volodchenkova. V. V. Certain issues of the implementation of the legal status of the personnel of the volunteer fire department // Siberian Fire and Rescue Bulletin.2024; № 2 (33). С. 58-65. (In Russ.). <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2024.22.47.019>.

Введение

В условиях современной России, где существует обусловленность огромными территориями и разнообразием климатических факторов, к системе пожаротушения предъявляются высокие требования. В этой связи деятельность добровольных пожарных подразделений играет ключевую роль в системе обеспечения пожарной безопасности [1-3].

Добровольные пожарные подразделения в России представляют собой организации, состоящие из граждан, которые на некоммерческой основе принимают активное участие в предупреждении и тушении пожаров, реализуя свою социальную активность. Это расширяет круг лиц, участвующих в процессе пожарной профилактики, положительно воздействует на оперативную пожарную обстановку в населенных пунктах и способствует оптимизации ресурсов подразделений федеральной пожарной службы (далее – ФПС).

Анализ данных за 2023 год выявил наличие 10372 населенных пунктов, неприкрытых подразделениями ФПС [4], что создает пожарную уязвимость территорий сельской местности. Данные обстоятельства обуславливают актуальность развития института добровольчества в системе обеспечения пожарной безопасности [5, 6].

Таким образом, регулирование правоотношений, возникающих между органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами в сфере деятельности добровольной пожарной охраны является неотъемлемой частью развития и модернизации нормативного пространства.

Авторами рассмотрены особенности деятельности добровольных пожарных, их значимость в системе общественной безопасности и гарантии, предоставляемые государством.

Анализ состояния отдельных положений правового регулирования в исследуемой области

Исследование нормативных правовых актов (далее – НПА), регулирующих отношения в области обеспечения пожарной безопасности, выявило высокую динамику изменений в правовом пространстве, обусловленную актуальными стратегиями развития современного государства. Деятельность добровольной пожарной охраны (далее – ДПО) в системе обеспечения пожарной безопасности регламентирована федеральным законодательством, исходя из которого, ДПО представляет собой отдельный вид пожарной охраны [7,8].

Анализ отдельных аспектов организации деятельности ДПО позволяет определить их центральные задачи в области пожарной безопасности, которые представлены на Рис.1.

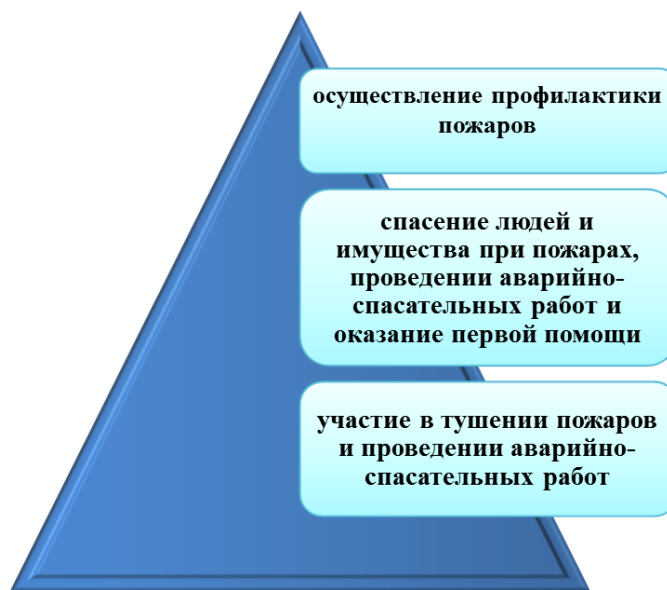


Рис.1–Основные задачи ДПО

Таким образом, объектом исследуемых правоотношений является сохранение жизни и здоровья личности, а также материальных ценностей.

Значительные изменения в области регулирования правоотношений, связанных с деятельностью подразделений ДПО произошли в 2023 году. В Федеральный закон № 100-ФЗ [8] внесены положения, вступившие в силу с 1 февраля 2024 года, и направлены на совершенствование концептуальных правовых норм. Они устанавливают основы создания подразделений ДПО, правовой статус и организацию деятельности личного состава ДПО, регулируют отношения ДПО с органами государственной власти [9].

Поправками подчёркивается вспомогательная роль ДПО и исключается позиция о самостоятельном участии добровольного пожарного в рассматриваемой деятельности, а также уточняется перечень выполняемых им работ. Определена возможность его участия только в составе добровольного пожарного подразделения [9, 8]. Акцентируем внимание на введении новой юридической конструкции, устанавливающей отдельный элемент правового статуса добровольного пожарного, который характеризует его ответственность при участии добровольных пожарных подразделений в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ (далее – АСП) (Рис.2).

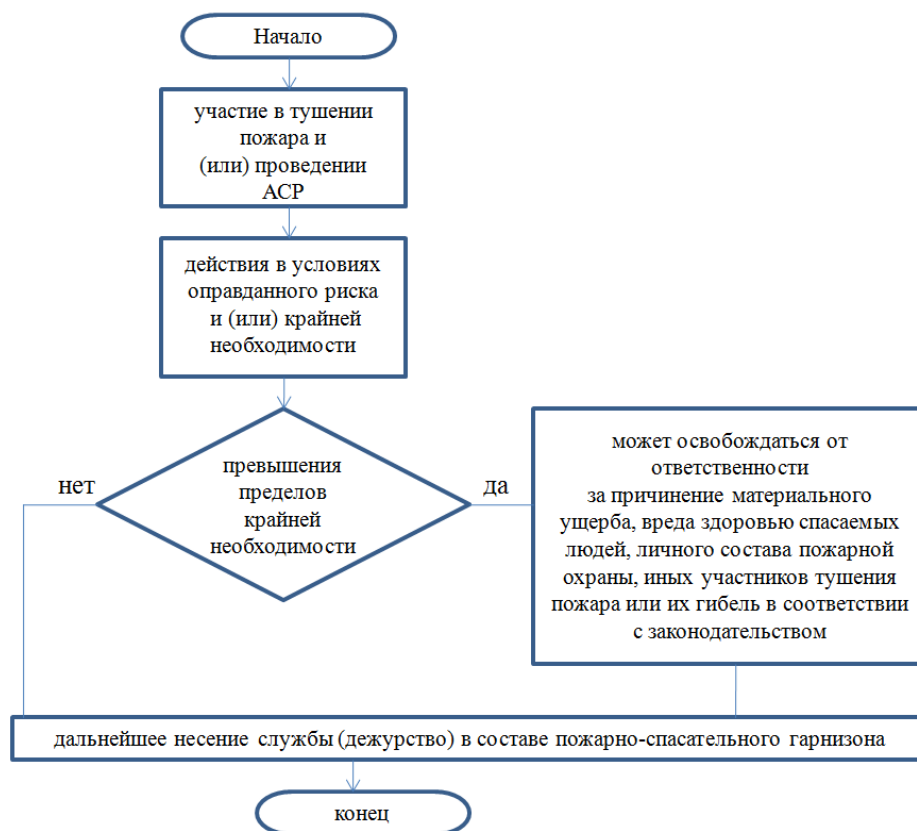


Рис.2 – Ответственность добровольного пожарного, как компонент его правового статуса

Отсюда следует, что наличие условий оправданного риска или крайней необходимости при недопущении превышения пределов крайней необходимости, является определяющим основанием отсутствия возникновения ответственности за причинение материального ущерба.

Государство определяет правовой статус личного состава ДПО и признает ценность их работы [10]. На основании этого, дополнения и изменения подчеркивают правовой порядок, определяющий гарантии и механизмы их поддержки (Рис.3).

№ п/п	Формы поддержки
1.	получение специальной подготовки и повышение квалификации
2.	обеспечение необходимым снаряжением, техникой и средствами индивидуальной защиты
3.	страхование жизни и здоровья во время исполнения обязанностей
4.	льготы и компенсации в случае ущерба здоровью, связанного с тушением пожаров
5.	гарантии правовой и социальной защиты членов семей работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, в том числе в случае гибели работника добровольной пожарной охраны или добровольного пожарного в период исполнения им обязанностей добровольного пожарного
6.	приоритетное право на зачисление в профессиональные пожарные подразделения

Рис.3 – Формы поддержки личного состава ДПО

Таким образом, развитие правового регулирования отдельных аспектов статуса личного состава ДПО, демонстрирует нам желание законодателя усовершенствовать и расширить механизмы защиты и поддержки.

На Рис.4 отражена модель вышеописанных правоотношений.

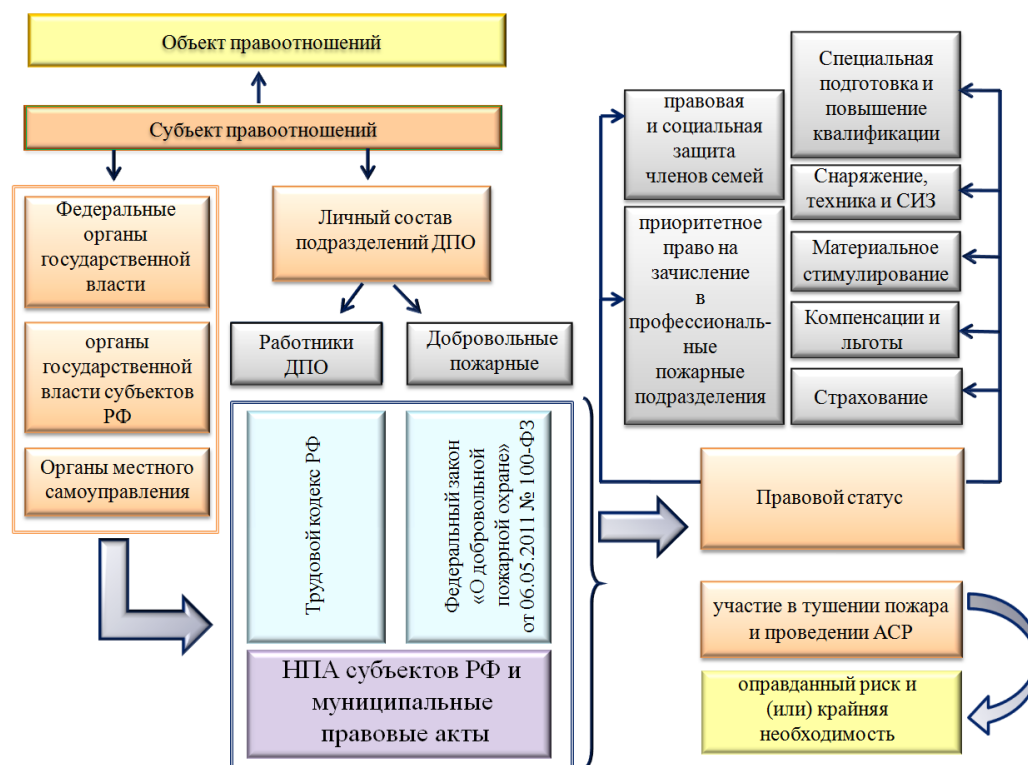


Рис.4 – Модель правового регулирования отдельных аспектов статуса личного состава ДПО

Пробелы в законодательстве, регулирующем деятельность ДПО

В ходе исследований выявлены несколько проблемных вопросов, требующих доработки и разъяснений.

Во-первых, новые положения устанавливают две категории лиц, характеризующие личный состав ДПО (Рис.4) [8]:

- 1 категория – работники добровольного пожарного подразделения (далее – ДПП), занимающие должности, определенные штатным расписанием;
- 2 категория – добровольные пожарные, действующие в составе добровольной пожарной команды или добровольной пожарной дружины.

В результате анализа структуры и содержания наблюдается отсутствие четкого разграничения правовой природы статусов вышеуказанных категорий лиц, по существу являющихся разнородными. Также необходимо учитывать, что правоотношения с участием работников ДПП и добровольных пожарных регулируются отличными НПА. Смешение элементов их правового статуса приводит к противоречиям и неточностям и требует дополнительных разъяснений. Например, диспозиция части 6 статьи 10 [8] не содержит положений, устанавливающих условия участия работника ДПП в деятельности добровольного пожарного подразделения. Таким образом, остается неясным понимание объективной разности статуса личного состава ДПО, а также применение механизмов поддержки и предоставляемых гарантий отдельно для каждой категории лиц.

Во-вторых, частью 4 статьи 22 введено новое понятие «старший из числа личного состава ДПП» (далее – старший), назначаемый руководителем организации, которая создала ДПП [8].

Согласно положениям статьи, старший наделяется правами руководства действиями добровольных пожарных по предотвращению возможности дальнейшего распространения огня и созданию условий для его ликвидации имеющимися силами и средствами такого подразделения, прибывшего первым на пожар, до прибытия подразделений пожарной охраны иных видов.

Вместе с тем, остается неясным объем требований к рассматриваемому лицу, порядок и критерии отбора из числа личного состава ДПП. Отсутствуют конкретные пояснения к данной дефиниции, содержащие совокупность прав и обязанностей старшего как субъекта правоотношений. Кроме того, отсутствие разработанных программ подготовки старшего оставляет неопределенными компетенции, необходимые для успешного решения задач, указанных в данной статье. Также важным аспектом содержания правового статуса является вопрос определения его ответственности, не установленный законодателем в части определения условий и оснований для наступления юридической ответственности рассматриваемой категории. Также требует уточнения необходимость юридического оформления назначения руководителем организации ДПО старшего из числа личного состава ДПП.

Отметим, что старший, руководящий действиями ДПП не может являться руководителем тушения пожара (далее – РТП) согласно положениям [7, 8], что обусловлено отсутствием требований для добровольных пожарных проходить аттестацию на право самостоятельного осуществления руководства тушением пожаров и ликвидацией чрезвычайных ситуаций [22, 7], в отличие от должностных лиц подразделений пожарной охраны, аварийно-спасательных служб (формирований) назначенных на должности, предусматривающие руководство тушением пожаров в качестве РТП. Функции по координации деятельности других видов пожарной охраны возлагаются на подразделения ФПС.

Выводы

Подводя итог исследования, авторы делают вывод о том, что поправки, внесенные в Федеральный закон №100-ФЗ, раскрывают лишь ограниченный комплекс вопросов, связанных с реализацией гражданами права на участие в добровольческой деятельности в области пожарной безопасности. Уточнены отдельные механизмы регулирования общественных отношений при организации деятельности ДПО и элементы правового статуса добровольного пожарного.

Вместе с тем, очевидно существование одной из актуальных проблем современной системы законодательства – наличие законодательных пробелов в регулировании общественно-важных отношений в области добровольческой деятельности. Федеральный закон №100-ФЗ не внес изменений, необходимых и достаточных для четкого разграничения совокупностей прав и обязанностей добровольного пожарного и работника ДПП, с учетом их неравнозначности. А также оставил без разъяснений положение нововведенной категории «старший из числа личного состава ДПП».

В этой связи требуется дальнейшая корректировка, детализация и устранение пробелов нормативного регулирования в данной предметной области. Преодоление обозначенных аспектов позволит в ходе проведения организационной диагностики выявить проблемы функционирования организаций ДПО, а так же определить способы их разрешения посредством принятия эффективных организационно-управленческих решений.

Возможно, выявленные неточности будут восполнены в процессе формирования правоприменительной и судебной практики, что станет прецедентом правоприменительного толкования в данном направлении и обеспечит внутреннюю согласованность действующего законодательства, единообразие и стабильность юридической практики.

Список источников

1. Чумаченко А.П. Совершенствование нормативного правового и ресурсного обеспечения деятельности добровольной пожарной охраны: дис. канд. техн. наук: 05.13.10. - ФГУ ВНИИПО МВД РОССИИ, Москва, 2001, 250 с.
2. Мусиенко Т. В., Лукин В. Н., Виноградов В. Н., Викулов С. Ф., Бардулин Е. Н. Добровольная пожарная охрана: история и современность. Монография. Серия: «Добровольная пожарная охрана: вековые традиции». СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2022, 65 с.
3. Методические материалы по привлечению и организации добровольцев и добровольческих организаций государственными и муниципальными учреждениями: письмо Минэкономразвития России от 29.11.2016 № 36550-ОФ/Д01и [Электронный ресурс] // Правительство Московской области [официальный сайт]. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-centralnymi-ispolnitelnymi/metodicheskie-materialy-poprivlecheniyu-i-organizacii-dobrovolcev-i-dobrovolcheskih-organizaciy-gosudarstvennymi-imunicipalnymi-uchrezhdeniyami> (дата обращения 17.05.2024).
4. Анализ развития добровольной пожарной охраны в Российской Федерации по итогам 2023 года. М.: МЧС России, 2024. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: svedeniya-o-deyatelnosti-dobrovolnoy-pozharnou-ohrany_17078236331389365593.pdf.
5. 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.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2012. С. 134-139.
6. Методические рекомендации по созданию и организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны по обеспечению необходимого уровня пожарной безопасности населенных пунктов от 19.05.2020 г. № 2-4-71-11-12 [Электронный ресурс] // МЧС России [официальный сайт]. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/vse-dokumenty/4901> (дата обращения 17.05.2024).
7. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ред. от 19.10.2023) [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения 02.05.2024 г.).
8. Федеральный закон от 06 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ред. от 04.08.2023) // Собрание законодательства Российской Федерации, 09.05.2011, № 19, ст. 2717.
9. Федеральный закон от 04.08.2023 № 445-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О добровольной пожарной охране». [Электронный ресурс] URL: <https://www.consultant.ru>. (дата обращения 22.04.2024 г.).
10. Звенигородская Н.Ф. К вопросу о добровольной пожарной охране // Вестник Санкт-Петербургской юридической академии. 2017. № 2 (35). С. 36-40.

References

1. Chumachenko A.P. Improvement of regulatory legal and resource support for the activities of voluntary fire protection: dis. ... candidate of Technical Sciences: 05.13.10. - Federal State University VNIPO of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, 2001, 250 p.
2. Musienko T. V., Lukin V. N., Vinogradov V. N., Vikulov S. F., Bardulin E. N. Voluntary fire protection: history and modernity. Monograph. Series: "Voluntary fire protection: age-old traditions". St. Petersburg: St. Petersburg. un-t GPS of the Ministry of Emergency Situations of Russia, 2022, 65 p.
3. Methodological materials on attracting and organizing volunteers and volunteer organizations by state and municipal institutions: letter of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 11/29/2016 No. 36550-OF/D01i [Electronic resource] // Government of the Moscow Region [official website]. URL: <https://mosreg.ru/dokumenty/normotvorchestvo/prinyato-centralnymi-ispolnitelnymi/metodicheskie-materialy-poprivlecheniyu-i-organizacii-dobrovolcev-i-dobrovolcheskih-organizaciy-gosudarstvennymi-imunicipalnymi-uchrezhdeniyami> (accessed 05/17/2024).
4. Analysis of the development of voluntary fire protection in the Russian Federation following the results of 2023. Moscow: Ministry of Emergency Situations of Russia, 2024. [Electronic

resource]. – Access mode: svedeniya-o-deyatelnosti-dobrovolnoy-pozharnoy-ohrany_17078236331389365593.pdf.

5. Utkin N.I., Nemchenko S.B. On the legal status of voluntary fire protection and voluntary firefighters // Legal regulation of the activities of the Ministry of Emergency Situations of Russia on issues of ensuring safety and eliminating the consequences of natural disasters: materials of the round table. St. Petersburg: St. Petersburg. un-t GPS of the Ministry of Emergency Situations of Russia, 2012. pp. 134-139.

6. Methodological recommendations on the creation and organization of activities of voluntary fire protection units to ensure the necessary level of fire safety of settlements dated 05/19/2020 No. 2-4-71-11-12 [Electronic resource] // Ministry of Emergency Situations of Russia [official website]. URL: <https://mchs.gov.ru/dokumenty/vse-dokumenty/4901> (date of appeal 05/17/2024).

7. Federal Law No. 69-FZ of December 21, 1994 "On Fire Safety" (as amended on 19.10.2023). [Electronic resource] URL: <https://www.consultant.ru> . (date of application 05/02/2024).

8. Federal Law of May 06, 2011 No. 100-FZ "On voluntary fire protection" (as amended on 04.08.2023) // Collection of Legislation of the Russian Federation, 09.05.2011, No. 19, Article 2717.

9. Federal Law No. 445-FZ dated 08/04/2023 "On Amendments to the Federal Law "On Voluntary Fire Protection" [Electronic resource] URL: <https://www.consultant.ru> . (date of appeal 04/22/2024).

10. Zvenigorodskaya N.F. On the issue of voluntary fire protection // Bulletin of the St. Petersburg Law Academy. 2017. No. 2 (35). pp. 36-40.

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 24.05.2024; одобрена после рецензирования 03.06.2024; принята к публикации 13.06.2024

The article was submitted 24.05.2024, approved after reviewing 03.06.2024, accepted for publication 13.06.2024.