

Таким образом, из изложенного можно сделать вывод, что система страхования в России должна соответствовать особенностям российского общества и в поисках успешного опыта целесообразно обратиться в первую очередь к отечественной истории страхования.

Литература

1. Ермасов С.В., Ермасова Н.Б. Страхование: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Высшее образование, 2008. 613 с.
2. Моисеенко М.В. Преемственность традиций российского страхового дела – от манифеста Екатерины Великой до наших дней. Страховой рынок Российской Федерации в условиях вступления в ВТО: состояние и перспективы развития: материалы Междунар. науч.-практич. конф., 5–7 июня 2012 г. / гл. ред. В.И. Минеев; отв. ред. О.Л. Домнина, Е.В. Злобин. Нижний Новгород: ВГАВТ, РОСГОССТРАХ, 2012. 653 с.
3. Райлян А.И. О началах правового регулирования страхового дела в Российской Империи // Вестн. финансовой акад. М., 2007. № 3. С. 100–104.
4. Грачева Е.Ю., Болтинова О.В. Правовые основы страхования: учеб. пособие. М.: Проспект, 2011. 128 с.

ДОБРОВОЛЬНАЯ ПОЖАРНАЯ ОХРАНА: К ВОПРОСУ О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ

А.В. Деменишин.

Юридический институт Сибирского федерального университета.

В.П. Григонис, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования добровольной пожарной охраны, дана краткая характеристика её становления, обозначены проблемы добровольной пожарной охраны в Красноярском крае, показана необходимость принятия целевых программ в регионах, рассмотрены некоторые предложения по совершенствованию законодательства о добровольной пожарной охране.

Ключевые слова: пожар, добровольная пожарная охрана, правовое регулирование деятельности добровольной пожарной охраны

VOLUNTEER FIRE SERVICE: THE SOME LEGAL ASPECTS

A.V. Demenishin.

Law Institute of the Siberian Federal University.

V.P. Grigonis.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Pressing questions of legal regulation of the voluntary fire service, with a brief description of its formation, the problems identified volunteer fire service in the Krasnoyarsk region, shows the need for targeted programs in regions in Russia, considered some proposals to improve legislation on voluntary fire service.

Keywords: fire, volunteer fire service, legal regulation of volunteer fire service

Обеспечение пожарной безопасности является одним из приоритетных направлений национальной политики России XXI в. Понятие пожарной безопасности как состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров определено ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Правовое регулирование отношений, связанных с предотвращением, ликвидацией, локализацией пожаров осуществляется на сочетании принципов профессиональной и добровольной деятельности пожарных.

Принцип добровольности как одно из основных начал правового регулирования в сфере противостояния пожаров в России получил свое развитие еще в XIX в.

Первое в России добровольное пожарное общество было организовано в 1843 г. в г. Осташкове Тверской губернии. В 1897 г. утвержден «Нормальный устав добровольной пожарной дружины» [1].

К 1917 г. в составе Императорского Российского пожарного общества (ИРПО) насчитывалось 3 600 организаций: городских добровольных пожарных обществ – 952, городских добровольных пожарных дружин – 1 377, фабрично-заводских пожарных обществ и дружин – 960, других пожарных организаций – 261. В ИРПО было зарегистрировано более 1 400 сельских пожарных обозов. Число действительных членов составляло свыше 400 тыс. человек [2]. А уже к 1929 г. в Советском союзе насчитывалось 19 930 добровольных пожарных дружин [3].

В настоящее время как на федеральном, так и на региональном уровне приняты законодательные акты, стимулирующие образование общественных объединений добровольной пожарной охраны. Указанные правовые основы заложены в нормах Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране».

В приведенных законах предложен современный подход к определению добровольной пожарной охраны, который во многом не совпадает с ранее существовавшей концепцией и содержит ряд инноваций.

В современной политике государственной безопасности Российской Федерации наметилась тенденция к модернизации ранее существовавшей системы борьбы с пожарами, где важное место отводится самоорганизации активной части населения, на безвозмездной основе участвующей в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Международный и отечественный опыт показывает, что привлечение граждан к деятельности в области обеспечения пожарной безопасности оказало существенное позитивное влияние на обстановку, связанную с пожарами в стране.

Официальные статистические данные указывают на то, что в Российской Федерации более 57 тыс. населенных пунктов с общей численностью населения свыше 38,2 млн человек расположены вне нормативных значений времени прибытия государственных противопожарных служб [4]. Таким образом, добровольная пожарная охрана создана с основной целью объединения усилий граждан в борьбе с пожарами в тех случаях, когда государство в лице специальных уполномоченных органов самостоятельно своими силами не может обеспечить должную охрану и защиту прав и свобод граждан в указанной сфере.

Вышеприведенные данные явно свидетельствуют о невозможности в полной мере регулировать отношения в данной сфере, исключительно с задействованием механизмов государственной противопожарной охраны.

Этим обусловлена актуальность направления по выработке стандартов, программ, концепций технических и организационных мероприятий по эффективному формированию инфраструктуры добровольной пожарной охраны, обуславливающих системность подхода к решению задач в области пожарной безопасности.

Сейчас на территории Российской Федерации имеется 12 661 подразделение добровольной пожарной охраны общей численностью 70 110 человек. На вооружении у них находится 5 737 единиц пожарной техники и 6 224 единиц приспособленной техники. Этих ресурсов недостаточно. По оценкам специалистов, для эффективного тушения пожаров добровольцами их численность необходимо довести до 700–800 тыс. человек [4].

Вместе с тем остаются в определенной степени неразрешенными проблемы материально-технического оснащения, несмотря на то, что в соответствии с действующим законодательством федеральным, региональным, местным органам власти и организациям

в настоящее время предоставлено право в качестве поддержки передавать во владение или в пользование на долгосрочной основе добровольным дружинам здания, сооружения, служебные помещения, оборудованные средствами связи, транспорт, оргтехнику и иное имущество, необходимое для выполнения пожарными своих обязанностей.

Так, например, в результате выездного совещания в Емельяновском районе Красноярского края депутаты, входящие в комитет по вопросам законности и защиты прав граждан Законодательного собрания края, проконтролировали работу пожарной охраны разного подчинения и выявили, что инфраструктурно и организационно пункты добровольной пожарной охраны оборудованы недостаточно, что препятствует должной реализации законодательных положений [5].

В соответствии со ст. 9 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100 «О добровольной пожарной охране» задачами добровольных пожарных являются: осуществление профилактики пожаров, спасение людей и имущества при пожарах, проведении аварийно-спасательных работ и оказание первой помощи пострадавшим, участие в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ. Пунктом 14 ст.12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в качестве деятельности, на осуществление которой требуется наличие лицензии, названа деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры. Деятельность добровольных пожарных подпадает под исключение из указанного правила, что подтверждает её особый правовой статус и социальное назначение.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 августа 2012 г. № 1464-Р утверждена Концепция федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 г.», где указано, что основной задачей деятельности органов государственной власти в области пожарной безопасности является обеспечение необходимых условий для динамичного развития экономики, устойчивого повышения благосостояния российских граждан и сбережения их жизней.

На реализацию задач, связанных с развитием, разработкой и внедрением технических и организационных мероприятий по эффективному формированию инфраструктуры добровольной пожарной охраны, культуры пожаробезопасного поведения населения, предполагается осуществить федеральное финансирование на уровне 3 472–10 050 млн рублей.

Несмотря на необходимость безотлагательного разрешения вопросов добровольной пожарной охраны как на федеральном, так и на региональном уровне, в ряде регионов, например в Красноярском крае, программные целевые нормативные акты, регулирующие данную сферу отношений, отсутствуют. Это недопустимо для региона, где по состоянию на июнь 2012 г. федеральными подразделениями пожарных прикрывается лишь 32 % территории края, краевыми – 10 %, но имеются населенные пункты, далеко расположенные от районных центров, а значит и от места дислокации профессиональных пожарных частей [6]. Таким образом, необходимо в кратчайшие сроки утвердить краевую целевую программу, обеспечить её финансирование за счет бюджетных средств с целью разрешения организационно-финансовых вопросов на региональном уровне, субсидирования деятельности объединений добровольных пожарных, активного применения поощрительных и стимулирующих механизмов поддержания их деятельности.

В процессе реализации целевых программ должна исчезнуть инфраструктурная зависимость добровольной пожарной охраны от государственной пожарной охраны, качественно улучшатся и количественно увеличатся показатели по предотвращению пожаров, существенно сократятся показатели возникающего в результате них экономического и социального ущерба.

Несмотря на активную пропаганду добровольческого противопожарного движения, оно еще не приобрело массового характера и скорее выступает как факультативное звено для системы профессиональной пожарной охраны, зачастую не способное самостоятельно выполнять возложенные на него обязанности.

В большинстве развитых стран мира ситуация в области добровольной пожарной охраны обстоит иначе.

Так, например, статистические данные указывают, что в США, Швеции, Бельгии, Польше, Германии, Франции, Чехии на добровольные пожарные дружины приходится от 70 % до 95 % из числа всех лиц, задействованных в противопожарной деятельности, а в Шотландии и Северной Ирландии профессиональные пожарные службы отсутствуют вовсе. При этом на саму деятельность по тушению пожаров приходится не более 15 % от всей их деятельности. Добровольные пожарные уделяют большое внимание предотвращению пожаров, деятельности во всех чрезвычайных ситуациях [7].

Представляется, что для достижения эффективности добровольной пожарной охраны необходим ряд мероприятий: во-первых – единая, непротиворечивая и согласованная нормативно-правовая база, в том числе приведенные в соответствии с ней подзаконные правовые акты; во-вторых, следует предусмотреть систему льгот и гарантий как материального содержания (обязательное страхование добровольных пожарных, материальные компенсации и выплаты, пенсионные стимулы), так и морального стимулирования (награды, знаки отличия, благодарности); в-третьих, требуется организация качественной системы обучения в области пожарной безопасности, реализуемой на различных уровнях образования; в-четвертых, необходимы меры по повышению уровня престижа социально-полезного труда для молодежи. В соответствии с действующим приказом Государственного комитета СССР по народному образованию от 4 июля 1989 г. № 541 «О введении в действие правил пожарной безопасности» предусмотрена возможность формирования дружин юных пожарных. В-пятых, представляется, что система регистрации в качестве добровольных пожарных должна быть максимально проста и содержать минимум ограничений, ввиду того, что в основе добровольности лежит принцип общедозволительности, где государство может проявляться лишь для содействия более полной реализации своих прав.

Следует отметить, что нормативные акты, регулирующие деятельность добровольной пожарной охраны, сохраняют в себе определенные противоречия и трудности в применении.

Неоднозначна конструкция ст. 17 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100 «О добровольной пожарной охране», согласно которой органы государственной власти и органы местного самоуправления, привлекающие работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных к участию в тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ, спасению людей и имущества при пожарах и оказанию первой помощи пострадавшим, могут осуществлять личное страхование добровольных пожарных территориальных подразделений добровольной пожарной охраны на период исполнения ими обязанностей добровольного пожарного. Таким образом, страхование добровольных пожарных, деятельность которых направлена на обеспечение пожарной безопасности, осуществляется в соответствии с принципом диспозитивности и не носит обязательного характера для соответствующих органов власти, в свою очередь, незастрахованность указанных лиц может повлечь неблагоприятные для них последствия и стать преградой для реализации положений указанного Федерального закона. Кроме того, в существующем варианте нормативного акта трудности могут возникать с источником финансирования данных мероприятий, ввиду их непредусмотренности в бюджете. Разрешение указанной проблемы возможно посредством изложения ст. 17 указанного Федерального закона в следующей редакции: «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, привлекающие работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных к участию в тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ, спасению людей и имущества при пожарах и оказанию первой помощи пострадавшим, должны в порядке оказания поддержки за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в соответствующем бюджете на содержание указанных органов, осуществлять личное страхование добровольных пожарных территориальных подразделений добровольной пожарной охраны на период исполнения ими обязанностей добровольного пожарного».

Так же в соответствии с действующими Правилами пожарной безопасности в нефтяной промышленности ППБО-85, утвержденными Миннефтепромом СССР 25 ноября 1985 г., руководители объединений, предприятий и организаций обязаны организовывать на объекте добровольную пожарную дружину (ДПД). Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100 «О добровольной пожарной охране» основным принципом создания и деятельности добровольной пожарной охраны является принцип добровольности.

В толковых словарях русского языка «добровольный» означает:

- совершаемый по собственному желанию, без принуждения;
- принимающий на себя какие-либо обязанности по собственной инициативе;
- основанный и существующий на принципе свободного вступления, членства [8].

Вышеуказанное может свидетельствовать о том, что употребление признака добровольности для данного правового института является некорректным, глубокий анализ содержания нормативных актов и правоприменительной практики это подчеркивает. Не умаляя важности данного института для существующих общественных отношений, возможно говорить не о добровольной, а об общественной (негосударственной) пожарной охране, что, как представляется, более четко отражает её действительную сущность.

В результате того, что нормативная база не приведена в соответствие с действующим законодательством, не исключены правовые конфликты, которые неизбежно влекут за собой правовую неопределенность и непредсказуемость правоприменительной практики, что негативно сказывается на общем уровне правопорядка.

Из материалов судебной практики следует, что документы о назначении начальников добровольной пожарной охраны по населенным пунктам зачастую не издаются; участие имеющих членов добровольной пожарной охраны в поселении в деятельности по предупреждению пожаров документами (справками) не ведется и не подтверждается; документы по первоначальной и последующей подготовке членов добровольной пожарной охраны на базе пожарной части района отсутствуют; согласно реестру добровольных пожарных деятельность добровольной пожарной охраны организована недостаточно; в населенных пунктах на территории поселения нормы достаточной численности членов добровольной пожарной охраны, согласованные с ГПС района, не определены; сумма средств для мероприятий по организации и осуществлению деятельности добровольной пожарной охраны выделяется в размере, явно недостаточном.

Суды привлекают к административной ответственности глав администраций муниципальных образований по ст. 20.4 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации за нарушение требований ст. 19 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», п. 9 ст. 63 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» выразившееся в том, что на территориях муниципальных образований не созданы подразделения добровольной пожарной охраны. Вместе с тем, исходя из понимания принципа добровольности, закрепленного в ст. 3 в качестве принципа организации добровольной пожарной охраны в Федеральном законе от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», объединения добровольной пожарной охраны формируются в тех случаях, когда физические или юридические лица выступили с соответствующей инициативой.

Таким образом, представляется неправомерным привлечение указанных должностных лиц к ответственности за чужое пассивное поведение.

В заключении хотелось бы отметить, что модернизация такого института как добровольная пожарная охрана в условиях современного правопонимания, где права и свободы являются высшей ценностью в обществе, а человек отличается активностью в реализации своих коренных интересов является еще одним шагом на пути формирования развитого гражданского общества и правового государства.

Литература

1. Историческая справка о Государственной противопожарной службе Республики Карелия: [сайт]. URL: http://www.10.mchs.gov.ru/gu/index.php?SECTION_ID=366 (дата обращения: 15.10.2012).
2. Клуб добровольных пожарных: [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/lawDisc/el.php?EID=49656> (дата обращения: 18.10.2012).
3. НПО Пульс: [сайт]. <http://www.npropuls.ru/forinvestor/informaciya-o-dpo.php> (дата обращения: 13.10.2012).
4. Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года»: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 14 авг. 2012 г. № 1464-р. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Депутаты предлагают не тратить деньги «на ненужный хлам» для добровольных пожарных // Newslab.ru: интернет-газета. URL: <http://www.newslab.ru/news/449508> (дата обращения: 18.10.2012).
6. Сибирское агентство новостей. Добровольная пожарная охрана: [сайт]. URL: <http://www.press-center.sibnovosti.ru/conferences/1055> (дата обращения: 18.10.2012).
7. Добровольная пожарная охрана развитых стран мира: буклет: [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/upload/files/bukletDPO.pdf> (дата обращения 19.10.2012).
8. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. 4-е изд., доп. М.: Азбуковник, 2000. С. 115.

