

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

А.В. Меньшиков, кандидат педагогических наук, доцент;

А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук;

Х.И. Цечоев, кандидат педагогических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализированы юридические основы создания общественных объединений пожарной охраны в Российской Федерации. Рассматривается общий порядок создания общественных объединений пожарной охраны.

Ключевые слова: общественные объединения пожарной охраны; добровольная пожарная охрана; добровольные пожарные

CIVIL LEGAL BASIS OF THE FORMATION OF PUBLIC ASSOCIATIONS OF FIRE

A.V. Menshikov; A.V. Elmurzaev; H.I. Cechoev.

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

Legal bases of creation of public associations of fire protection in the Russian Federation are analysed. General order of creation of public associations of fire protection is considered.

Keywords: public associations of fire protection; voluntary fire protection; voluntary firefighters

Пожары наносят непоправимый урон нашей стране. Только за последние годы, в период с 2005 по 2014 гг., по данным МЧС России зарегистрировано 1700272 пожаров, в результате которых погибло 137740 человек [1], что составляет около 0,094 % от общей численности населения

(по состоянию на начало 2015 г.) [2]. Ежегодный материальный ущерб от пожаров, за этот же период, составил около 12254,27 млн руб., что сопоставимо с годовым бюджетом такого города, как Владивосток. В этих условиях огромную пользу может принести эффективное участие в борьбе с огнем общественных формирований пожарной охраны.

Использование для пожарной охраны общественных формирований не является чем-то новым для Российской Федерации. Еще с середины XIX в. в России действовали добровольные пожарные организации. За весь период своего существования они внесли значительный вклад в обеспечение пожарной безопасности. Добровольные пожарные организации участвуют в системе оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации (ЧС), связанные с огнем. Добровольная пожарная охрана в настоящее время является не только формой участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности, но и, в целом, безопасности в ЧС.

Деятельность объединений добровольных пожарных регламентирует Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» (ФЗ РФ № 100-ФЗ) [3]. Согласно ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ под общественным объединением пожарной охраны понимается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц – общественных объединений, основной уставной целью которого является участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ.

Ст. 3 ФЗ РФ № 100-ФЗ определяет принципы, в соответствии с которыми осуществляются создание и деятельность добровольной пожарной охраны. К ним относятся следующие принципы:

- равенства перед законом общественных объединений пожарной охраны независимо от их организационно-правовых форм;
- добровольности, равноправия и законности деятельности добровольной пожарной охраны;
- свободы в определении внутренней структуры добровольной пожарной охраны, целей, форм и методов деятельности добровольной пожарной охраны;
- гласности и общедоступности информации о деятельности добровольной пожарной охраны;
- готовности подразделений добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных

к участию в профилактике и (или) тушении пожаров, проведении аварийно-спасательных работ и оказанию первой помощи пострадавшим;

- приоритетности спасения людей и оказания первой помощи пострадавшим при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;
- обоснованного риска и обеспечения безопасности добровольных пожарных при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Порядок создания, организация и деятельность общественных объединений пожарной охраны регламентируется следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральным законом Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»;
- Федеральным законом Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;
- Федеральным законом Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;

Приказом МЧС России от 4 апреля 2012 г. № 170 «Об утверждении Порядка обеспечения работников добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, принимающих непосредственное участие в тушении пожаров, средствами индивидуальной защиты и снаряжением пожарных, необходимыми для тушения пожаров»;

Приказом МЧС России от 4 августа 2011 г. № 416 «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных»

В Российской Федерации действует стройная система обеспечения пожарной безопасности.

Она представляет собой силы и средства, а также меры правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленные на обеспечение пожарной безопасности. Необходимыми элементами этой системы являются не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и частные лица – организации и граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности.

Одним из основных элементов обеспечения пожарной безопасности, в соответствии со ст. 3 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», являются органы местного самоуправления [4]. В соответствии со ст. 63 Федерального закона Российской Федерации № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» на них возложены обязанности по реализации первичных мер пожарной безопасности в виде социального и экономического стимулирования, обеспечивающих участие граждан и организаций в деятельности добровольной пожарной охраны, в том числе непосредственного участия в борьбе с пожарами [5]. Кроме того, финансовое обеспечение мер первичной пожарной безопасности в границах муниципального образования, осуществляемых в том числе и объединениями добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 3 ст. 10 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», является расходным обязательством муниципального образования.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности определены Федеральным законом Российской Федерации № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», ст. 18. Наряду с нормативным правовым регулированием к ним отнесены: организация выполнения и осуществления мер пожарной безопасности, организация обучения и информирование населения в области пожарной безопасности, осуществление социального и экономического стимулирования обеспечения пожарной безопасности, а также участие населения в борьбе с пожарами, организация тушения пожаров силами ГПС и другие полномочия.

Общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений являются предметом регулирования Федерального закона Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях».

Регулирование общественных отношений, возникающих в связи 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 в связи с созданием, деятельностью, реорганизацией и (или) ликвидацией общественных объединений пожарной охраны осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О добровольной пожарной охране». Он устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Правовое положение, порядок создания, деятельности, реорганизации и ликвидации некоммерческих организаций как юридических лиц, формирования и использования имущества некоммерческих организаций, права и обязанности их учредителей (участников), основы управления некоммерческими организациями и возможные формы их поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления определяет Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

В п. 1.1 ст. 97 Федерального закона Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» определены условия, при которых организация обязана создавать подразделения пожарной охраны [5].

Право физических лиц на создание общественных объединений пожарной охраны реализуется как непосредственно путем их объединения, так и через юридические лица –

общественные объединения. Данное право физических лиц закреплено в п. 2 ст. 6 ФЗ РФ № 100-ФЗ. При этом необходимо отметить что добровольность формирования является важнейшим признаком общественного объединения. При этом граждане имеют право создавать по своему выбору общественные объединения без предварительного разрешения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Второй этап связан с необходимостью проведения подготовительной работы по выбору организационно-правовой формы будущего общественного объединения пожарной охраны, подготовке учредительных документов и организации учредительного собрания (конференции).

Для непосредственного учреждения общественного объединения пожарной охраны создается инициативная группа.

В инициативную группу могут входить представители общественных объединений и граждане, выступившие с инициативой по созданию общественного объединения пожарной охраны.

Общественные объединения пожарной охраны могут создаваться в одной из двух организационно-правовых форм:

- общественная организация;
- общественное учреждение.

Организационно-правовые формы общественных объединений пожарной охраны установлены в п. 3 ст.6 ФЗ РФ № 100-ФЗ

Понятие общественного объединения пожарной охраны в организационной форме общественной организации дается в ст. 7 ФЗ РФ № 100-ФЗ. Под общественной организацией пожарной охраны понимается основанное на членстве общественное объединение пожарной охраны, созданное физическими лицами и (или) юридическими лицами – общественными объединениями для осуществления совместной деятельности, защиты общих интересов и достижения уставных целей. Учредителями общественной организации пожарной охраны могут выступать как непосредственно сами граждане (не менее трех человек) или общественные объединения по их инициативе, так и граждане совместно с общественными объединениями. При этом учредители объединений в форме общественных организаций становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

Необходимо отметить, что членами общественной организации пожарной охраны могут быть физические лица и юридические лица – общественные объединения, чья заинтересованность

в совместном достижении целей и решении задач добровольной пожарной охраны в соответствии

с нормами устава общественной организации пожарной охраны оформляется соответствующими индивидуальными заявлениями или документами, позволяющими учитывать количество членов объединения. Членам общественной организации пожарной охраны могут выдаваться удостоверения (членские билеты) установленного образца.

Для достижения уставных целей общественные организации пожарной охраны организуют

и обеспечивают создание подразделений добровольной пожарной охраны, подготовку добровольных пожарных и материальное стимулирование участия добровольных пожарных в обеспечении пожарной безопасности.

Наряду с иными уставными целями и задачами общественные организации пожарной охраны представляют и защищают законные права и интересы добровольных пожарных, созданных ими подразделений добровольной пожарной охраны и иных членов этих общественных организаций пожарной охраны в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями.

Руководящие органы общественных организаций пожарной охраны формируются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской

Федерации

и уставом соответствующей общественной организации пожарной охраны.

Понятие общественного объединения пожарной охраны в организационной форме общественного учреждения дается в ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ. Общественным учреждением пожарной охраны является не имеющее членства общественное объединение пожарной охраны, созданное в целях участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ на территориях городских и сельских поселений, межселенных территориях и в организациях.

Учредителями общественных учреждений пожарной охраны могут выступать как непосредственно сами граждане (не менее трех человек) или общественные объединения по их инициативе, так и граждане совместно с общественными объединениями. При этом учредители объединений в форме общественных учреждений становятся их членами, приобретая соответствующие права и обязанности.

Необходимо отметить, что участниками (а не членами) общественного учреждения пожарной охраны могут быть физические лица, выразившие поддержку целям данного объединения и (или) его конкретным акциям и принимающие участие в его деятельности с обязательным оформлением условий своего участия.

Основные виды общественных учреждений пожарной охраны:

- добровольные пожарные команды;
- добровольные пожарные дружины.

Основными задачами добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды

на территориях городских и сельских поселений, межселенных территориях или в организациях являются:

- профилактика пожаров;
- спасение людей и имущества при пожарах, проведение аварийно-спасательных работ

и оказание первой помощи пострадавшим;

- участие в тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ;
- участие в деятельности по обеспечению пожарной безопасности на соответствующей территории муниципального образования (организации).

Добровольная пожарная команда отличается от дружины только тем, что имеет на вооружении мобильные средства пожаротушения.

Объектовые добровольные пожарные команды и объектовые добровольные пожарные дружины, в соответствии с п. 6 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ могут создаваться по месту работы или учебы физических лиц.

Учредителями объектовой добровольной пожарной команды или объектовой добровольной пожарной дружины, в соответствии с п. 7 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ, могут выступать физические лица (граждане) из числа работников организации с согласия собственника имущества организации.

Управление объектовой добровольной пожарной командой или объектовой добровольной пожарной дружиной и ее имуществом осуществляется руководителем объектовой добровольной пожарной команды или объектовой добровольной пожарной дружины, который назначается на должность и освобождается от должности решением ее учредителя (учредителей).

Участниками объектового подразделения добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 8 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ могут быть добровольные пожарные из числа работников организации.

Организации, создающие добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды:

– разрабатывают структуру и оснащают добровольную пожарную дружину и добровольную пожарную команду специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами;

– укомплектовывают добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды личным составом на добровольной основе, оснащают их оборудованием, снаряжением и специальной техникой, при этом подразделения Государственной противопожарной службы могут оказывать им содействие;

– планируют подготовку и осуществляют руководство деятельностью добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды;

– осуществляют планирование и применение, добровольной пожарной дружины и добровольной пожарной команды;

– поддерживают добровольные пожарные дружины и добровольные пожарные команды

в состоянии готовности к выполнению задач поставленных перед ними.

В территориальной добровольной пожарной команде, в соответствии с п. 4 ст. 8 ФЗ РФ

№ 100-ФЗ, предусматривается назначение следующих должностных лиц:

– руководителя;

– бухгалтера;

– водителей мобильных средств пожаротушения;

– при необходимости – машинистов, мотористов и иных работников, в обязанности которых входит управление мобильными средствами пожаротушения.

Укомплектование указанных должностей осуществляется на условиях трудового договора

в порядке, установленном трудовым законодательством.

Участниками территориального подразделения добровольной пожарной охраны, в соответствии с п. 3 ст. 8 ФЗ РФ № 100-ФЗ быть добровольные пожарные, проживающие на территориях городских и сельских поселений в районе обслуживания данной добровольной пожарной команды или добровольной пожарной дружины.

В образовательных учреждениях в целях совершенствования обучения детей мерам пожарной безопасности, их профессиональной ориентации, пропаганды пожарно-технических знаний

и реализации иных задач по профилактике пожаров могут создаваться добровольные дружины юных пожарных. Учредителями добровольной дружины юных пожарных могут выступать физические лица (граждане) из числа работников образовательного учреждения в котором создается соответствующее подразделение юных пожарных с согласия собственника (руководителя) образовательного учреждения. Участниками добровольных дружин юных пожарных могут быть граждане в возрасте от десяти до восемнадцати лет, изъявившие желание участвовать в деятельности дружин юных пожарных и способные по состоянию здоровья участвовать в деятельности по профилактике пожаров.

Третьим этапом работы по учреждению общественного объединения пожарной охраны является фактическое создание общественного объединения пожарной охраны.

Общий порядок создания общественного объединения изложен в ст.ст. 18–20 Федерального закона Российской Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»

(ФЗ РФ № 82-ФЗ) [5].

Для создания общественного объединения инициативная группа осуществляет подготовку, проведение и созыв общего собрания (учредительного собрания, конференции).

В ст. 19 ФЗ РФ № 82-ФЗ приводится перечень лиц, которые не могут быть учредителями, членами или участниками общественных объединений.

Учредительное собрание (конференция) представляет собой совместное заседание учредителей по вопросу создания соответствующего общественного объединения пожарной охраны путем его учреждения.

На учредительном собрании (конференции) или общего собрания принимаются решения:

- о создании общественного объединения;
- об утверждении его устава;
- о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов.

Общественное объединение считается созданным с момента принятия указанных решений. Оно вправе осуществлять свою уставную деятельность, приобретать права, за исключением прав юридического лица, и принимать на себя обязанности, предусмотренные российским законодательством.

Решения по основным вопросам учреждения общественного объединения пожарной охраны, принимаются на учредительном собрании (конференции).

Устав общественного объединения должен предусматривать:

- наименование, цели общественного объединения, его организационно-правовую форму;
- структуру общественного объединения, руководящие и контрольно-ревизионный органы общественного объединения, территорию, в пределах которой данное объединение осуществляет свою деятельность;
- условия и порядок приобретения и утраты членства в общественном объединении, права и обязанности членов данного объединения (только для объединения, предусматривающего членство);
- компетенцию и порядок формирования руководящих органов общественного объединения, сроки их полномочий, место нахождения постоянно действующего руководящего органа;
- порядок внесения изменений и дополнений в устав общественного объединения;
- источники формирования денежных средств и иного имущества общественного объединения, права общественного объединения и его структурных подразделений по управлению имуществом;
- порядок реорганизации и (или) ликвидации общественного объединения.

В уставе (положении) могут предусматриваться и иные положения, относящиеся к деятельности общественного объединения, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

Правоспособность общественного объединения как юридического лица возникает с момента государственной регистрации данного объединения.

Деятельность общественных объединений пожарной охраны, их структура, права и обязанности членов общественных организаций пожарной охраны, добровольных пожарных – участников территориальных и объектовых подразделений добровольной пожарной охраны и участников добровольных дружин юных пожарных определяются уставами (в случае их регистрации в качестве юридического лица) или положениями (в случае, если регистрация их в качестве юридического лица не осуществлялась) о них, разработанными и утвержденными их учредителями.

Таким образом, современное российское законодательство обеспечивает организацию и проведение основных мероприятий по формированию общественных объединений пожарной охраны.

Литература

1. МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/Pozhari>. (Дата обращения: 15.12.2015).

2. Россия 2015: стат. справ. Росстат. М., 2015. 62 с.
3. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации № 100-ФЗ от 6 мая 2011 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. 9 мая. № 19. Ст. 2717.
4. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.
5. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 28 июля. № 30 (Ч. I). Ст. 3579.
6. Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. 22 мая. № 21. Ст. 1930.