

E.A. Bushueva
Staff Provisions for Joining
the Bodies Engaged in Population
Protection from Emergencies
and Natural Disasters

The multiple-level system and the specificity of the recruitment system in bodies engaged in the population protection from emergencies and natural disasters are analyzed. The issue of collisions in both regulations and the whole branches of the law governing these legal relations is considered. The conclusion that it is necessary to grant a unified status of lifeguard to persons involved in dealing with emergencies and natural disasters as part of rescue services and units is drawn.

Key words and word-combinations: staff provision, joining a service, bodies for population protection from emergencies, emergency recovery.

Анализируется многоуровневость и специфичность системы подбора кадрового состава в органах, осуществляющих защиту населения от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Рассматривается проблема коллизии как нормативных актов, так и в целом отраслей права, регулирующих указанные правоотношения. Делается вывод о необходимости наделения лиц, занятых в ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в составе аварийно-спасательных служб и формирований, единым статусом спасателя.

Ключевые слова и словосочетания: кадровое обеспечение; поступление на службу; органы, осуществляющие защиту населения от ЧС; ликвидация ЧС.

УДК 658.310.9:614.8
ББК 65.291.6+68.92

Е.А. Бушуева

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОРГАНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЗАЩИТУ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Важнейшим направлением управленческой деятельности и гарантией профессионализма в работе аварийно-спасательных служб и иных структур, к полномочиям которых отнесена организация и осуществление комплекса мероприятий по предотвращению различного рода катаклизмов, являются надлежащий подбор и расстановка кадров. В современных условиях эффективность и качество осуществления возложенных на эти органы функций обеспечивает целенаправленная кадровая работа.

Представляется важным отразить специфическую классификацию лиц, которые имеют прямое отношение ко всем сторонам функционирования рассматриваемой системы, предложенную отдельными исследователями. Основываясь на признаке отношения к государственной службе, В.Г. Вишняков делит всех спасателей на две категории. К первой ученый относит лиц, являющихся государственными служащими (работники МЧС России, а также входящих в него противопожарной службы, военизированных подразделений и т.д.). Ко второй — лиц, работающих по трудовому договору, на общественных началах, а также на негосударственных предприятиях и

организациях [1]. По отраслевому принципу В.Е. Макаров выделяет подразделения, обеспечивающие пожарную, радиационную, сейсмическую, химическую, бактериологическую безопасность, и, соответственно, их служащих [2, с. 48]. М.М. Бринчук предлагает классификацию по уровням обеспечения безопасности, отраженным в законодательстве — федеральный, региональный, местный и объектовый [3, с. 371]. С.Л. Диденко различает постоянно действующие службы и такие органы и отдельные субъекты, деятельность которых носит кратковременный характер (в связи с ликвидацией определенной катастрофы) [4, с. 99].

Исследуя вопросы кадрового обеспечения указанной системы, немаловажно рассмотреть вопросы подбора и расстановки сотрудников, являющихся государственными служащими. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» [5] не содержит каких-либо положений, связанных с деятельностью лиц, осуществляющих предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Его нормы (в частности ст. 2, 3, 5, 8, 11, 13) отражают общие требования к прохождению государственной службы гражданами, занятыми в данной сфере. Выделяя в системе государственной службы гражданскую, военную и правоохранительную, данный Закон, по мнению А.А. Деркач, не содержит ни примерного перечня ведомств (или выраженного характера их функциональной деятельности в государстве), ни развернутого описания признаков, по которым можно отнести ту или иную государственную службу к этим трем категориям. Таким образом, наделение органов специальным статусом, как и отнесение их служащих к определенной группе, не является прерогативой федерального законодателя, а входит исключительно в компетенцию коллегиального или единоличного решения профильных структур [6, с. 20]. Соглашаясь с этой позицией, отметим, что действующие нормативные акты не позволяют однозначно определить статус граждан, осуществляющих деятельность в сфере обеспечения безопасности от пагубных последствий чрезвычайных ситуаций, отнести их к государственным служащим того или иного вида.

Система подбора кадрового состава в рассматриваемой сфере характеризуется многоуровневостью и специфичностью. При этом требования к гражданам, претендующим на занятие вакантных должностей исследуемых органов, рассредоточены в различных правовых актах, нормы которых в отдельных случаях имеют отсылочный характер и не согласуются между собой.

В ст. 7 Федерального закона «О пожарной безопасности» весьма кратко изложены требования, предъявляемые к кандидатам на работу в Государственной противопожарной службе: в ее состав принимаются граждане Российской Федерации не моложе 17 лет, способные по своим личным и деловым качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять обязанности, возложенные на личный состав Государственной противопожарной службы. Однако указанные требования в рамках этого нормативного акта не раскрываются. Более детально эти аспекты регламентирует Инструкция о порядке отбора граждан на службу (работу) в федеральную противопо-

жарную службу, утвержденная приказом МЧС РФ от 11 ноября 2009 г. № 626 [7].

Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» предусматривает несколько иные и более грамотно юридически оформленные особенности поступления на работу спасателей, в отличие от Закона «О пожарной безопасности» и Инструкции о порядке отбора граждан на службу (работу) в федеральную противопожарную службу. В ст. 9 Закона № 151-ФЗ указано, что в профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования на должности спасателей принимаются граждане, достигшие возраста 18 лет, имеющие среднее (полное) общее образование, признанные при медицинском освидетельствовании годными к работе спасателями и соответствующие установленным требованиям к уровню их профессиональной и физической подготовки, а также к их морально-психологическим качествам (п. 2). Кроме того, необходимо пройти обучение и аттестацию в установленном порядке (п. 3). При приеме граждан на должности спасателей с ними заключается трудовой договор (контракт), в котором закрепляются особенности и режим работы спасателей; порядок и условия оплаты труда, социальные гарантии и льготы спасателям; обязательство неукоснительно выполнять возложенные на них обязанности и распоряжения руководителей указанных служб и формирований на дежурстве и при проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций (п. 4).

Обращаясь к исследованию законодательных основ, регламентирующих правовое положение рассматриваемой категории лиц, укажем, что согласно ст. 8 Закона № 151-ФЗ состав и структуру аварийно-спасательных служб и формирований определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ. Эти аспекты детализированы в Положении о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794. Из этого следует прямая возможность наделения работников этих специализированных образований статусом государственного служащего. Иницилируя их создание, органы государственной власти вправе делегировать им элементы своего статуса, поэтому соотношение их профессиональной деятельности с государственной гражданской или военной службой представляется более прозрачным по сравнению с прохождением службы (работы) в Государственной противопожарной службе.

Нормы ст. 23 Закона «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» свидетельствуют о специфичности правового положения этих лиц. Законодательно закреплено, что граждане Российской Федерации приобретают статус спасателей на основании решения соответствующих аттестационных органов по результатам аттестации, прохождения медицинского освидетельствования, выполнения нормативов по физической подготовке, обучения по программам подготовки спасателей и аттестации на проведение аварийно-спасательных работ. Таким образом, при соблюдении указанных требований,

лица, ставшие спасателями, имеют право быть принятыми на работу в соответствующие службы или подразделения. При принятии решения о присвоении им статуса спасателей органами аттестации выдаются удостоверение установленного образца, книжка спасателя, жетон с нанесенными на него фамилией, именем и отчеством, группой крови и регистрационным номером спасателя (ч. 2 ст. 23 Закона). Имея на руках эти документы, гражданин вправе выбирать сферу своей профессиональной деятельности. Поскольку Закон № 151-ФЗ не ограничивает действие статуса спасателя во времени, а единственным основанием его прекращения является отрицательное заключение аттестационной комиссии (ч. 2 ст. 24), можно заключить, что статус спасателя не привязан к месту работы и может быть реализован гражданином самостоятельно. К примеру, он может участвовать в ликвидации аварий на общественных началах.

Однако у этой законодательной интерпретации есть недостаток. В соответствии с перечнями, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 октября 2001 г. № 702 [8], правом на досрочное назначение трудовой пенсии по старости пользуются специалисты профессиональных аварийно-спасательных служб и формирований МЧС России, работающие в должности «спасатель», а также отдельные руководители аварийно-спасательных подразделений. Работникам других спасательных подразделений право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости предоставляется в тех случаях, когда это прямо предусмотрено законодательством. В соответствии с Законом № 151-ФЗ работники аварийно-спасательных формирований могут приобретать статус спасателя, но это не является основанием для предоставления пенсионных льгот, так как статус спасателя присваивается на основании решения соответствующих аттестационных органов более широкому кругу лиц, чем право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, установленное ст. 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [9].

Немаловажной для рассмотрения вопросов служебной деятельности лиц, осуществляющих ликвидацию чрезвычайных ситуаций, является проблема коллизионности как нормативных актов, так и в целом отраслей права (административного и трудового), регулирующих указанные правоотношения. В частности, необходимо отметить формулировку п. 10 Положения о федеральной противопожарной службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 20 июня 2005 г. № 385, в соответствии с которым порядок и условия прохождения службы сотрудниками и военнослужащими федеральной противопожарной службы определяются законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регламентирующими прохождение службы в органах внутренних дел и в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также нормативными актами МЧС России. Подобная законодательная трактовка исключает возможность применения в отношении этих служащих норм Трудового кодекса Российской Федерации (далее ТК РФ), что, по нашему мнению, не совсем оправданно. Из этого пункта постановления Правительства РФ также следует необоснованное заключе-

ние о том, что работники противопожарной службы, имеющие специальные или воинские звания, полностью приравнены к сотрудникам внутренних дел и военнослужащим. При этом в ч. 2 ст. 34 Федерального закона № 3-ФЗ «О полиции» закреплено, что действие трудового законодательства Российской Федерации распространяется на сотрудников полиции в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, и настоящим Законом.

Несколько иная трактовка, также не вносящая ясности в данный вопрос, содержится в ст. 7 Закона № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», в соответствии с которой на сотрудников и военнослужащих федеральной противопожарной службы распространяются положения, регламентирующие прохождение службы в органах внутренних дел и в Вооруженных Силах РФ. На работников Государственной противопожарной службы распространяются права, обязанности и льготы, установленные законодательством Российской Федерации о труде. В данном случае не совсем понятно, как соотносятся между собой нормы ТК РФ и положения отраслевого законодательства о военной и правоохранительной службе и какое законодательство подлежит первичному применению. Из указанной статьи также не усматривается правовое положение гражданских служащих и возможность применения к ним Закона «О государственной гражданской службе». Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» вообще не содержит каких-либо положений, посвященных порядку и условиям прохождения службы (работы) этих лиц, регламентируя только порядок предоставления им социальных гарантий. Единственная ссылка на образование правоотношений между спасателями и их нанимателями в этом нормативном акте находится в ч. 4 ст. 9, где указано, что при приеме граждан в профессиональные аварийно-спасательные службы и формирования на должности спасателей с ними заключается трудовой договор (контракт). Подобный законодательный подход говорит о том, что в данном случае могут быть применены общие требования к порядку его заключения и содержанию, установленные как разделом III ТК РФ, так и ст. 23–32 Закона «О государственной гражданской службе».

Обращаясь к исследованию социальных гарантий для лиц этой категории, укажем, что эти служащие подпадают под специализированное регулирование системы оплаты труда и стимулирующих выплат. Так, в п. 2.1 Положения о денежном довольствии личного состава военизированных горноспасательных частей (ВГСЧ), утвержденного приказом Министерства энергетики РФ от 26 августа 2009 г. № 378 [10], закреплено, что работникам рядового военизированного состава ВГСЧ устанавливаются надбавки за профессиональное мастерство (классность): респираторщикам и командирам отделений ВГСЧ в размере до 24% месячного оклада (часовой тарифной ставки); остальным работникам рядового военизированного состава — до 12%.

Несмотря на существующие многочисленные особенности юридической регламентации социальной составляющей прохождения службы (работы)

лицами, задействованными в ликвидации чрезвычайных ситуаций, следует обратить внимание на общие аспекты, которые, исходя из положений Конституции РФ, а также иных основополагающих нормативных актов в данной сфере, гарантированы государством. К ним относятся: обязательное страхование жизни и здоровья; право на обеспечение жильем; право на пенсионное обеспечение; право на дополнительные гарантии для лиц, осуществляющих профессиональную деятельность в опасных и вредных условиях (ст. 92, 94 ТК РФ) и т.д.

Вместе с тем наличие значительного количества нормативных актов, посвященных специфике служебной (трудовой) деятельности, многоуровневость и разрозненность правового регулирования предоставления льгот и социальных гарантий рассматриваемой категории граждан, а также отсутствие устоявшейся юридической практики не позволяют в отдельных случаях однозначно трактовать правовые нормы. По этой причине граждане вынуждены обращаться в высшие судебные инстанции. Пример тому — определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 28 октября 2008 г. № КА08-541.

К. обратился в суд с заявлением о признании недействующим постановления Правительства РФ от 16 января 1995 г. № 47 «О военизированных горноспасательных частях по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности и Дисциплинарном уставе военизированных горноспасательных частей по обслуживанию горнодобывающих предприятий металлургической промышленности» и обязанности Правительства РФ осуществить нормативное правовое регулирование.

Как следует из заявления, адресованного на первую инстанцию Верховного Суда РФ, К. просил признать незаконным отмеченное постановление Правительства РФ с момента вступления в силу Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», а также установить, что должность командира отделения, респираторщика (предусмотренные в постановлении), являются идентичными должности «спасатель» и что на должности командира отделения, респираторщика распространяются все меры социальной защиты, льготы и компенсации, предусмотренные Законом № 151-ФЗ.

Кассационная коллегия Верховного Суда РФ оставила частную жалобу К. без удовлетворения, мотивировав свое решение тем, что в соответствии с принципом разделения властей, закрепленным в ст. 10 Конституции РФ, суды не вправе вмешиваться в полномочия Правительства РФ, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации, и предписывать ему совершать те или иные действия. Однако проблема заявителя, связанная с законодательным установлением единообразия социального статуса спасателей, выполняющих трудовые функции в различных ведомствах и организациях, является актуальной и сегодня. Ввиду того, что Закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» является, по сути, единственным комплексным нормативным актом, в котором закреплены основополагающие нормы, посвященные наделению социальными гарантиями и льготами этой категории граждан, на наш взгляд, целесообразно законодательно уста-

новить приоритет его положений по отношению к ведомственному регулированию этих вопросов.

Проведенный анализ позволил сделать вывод о необходимости наделения лиц, занятых в ликвидации чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий в составе аварийно-спасательных служб и формирований, образованных органами государственной власти и местного самоуправления, а также коммерческими и некоммерческими организациями, единым статусом спасателя. В целях унификации подхода к обеспечению отмеченной категории служащих (работников) необходимым перечнем социальных гарантий требуется нормативно закрепить подобный статус и его приоритет по отношению к ведомственным актам отдельной нормой в Законе «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

Библиографический список

1. Вишняков В.Г. О методологических основах правового регулирования проблем безопасности Российской Федерации // Журнал российского права. 2005. № 9. С. 27–39.
2. Макаров В.Е. Обеспечение безопасности социальной организации. М., 2008.
3. Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2005.
4. Диденко С.Л. Управление развитием профессиональной компетентности кадров МЧС в регионе: дис. ... канд. социол. наук. Белгород, 2007.
5. О системе государственной службы Российской Федерации: Федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
6. Деркач А.А. Акмеологическая оценка профессиональной компетентности государственных служащих. М., 2006.
7. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 12.
8. Об утверждении перечней должностей и специальностей работников профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, дающих право на пенсию в связи с особыми условиями труда и на пенсию за выслугу лет: постановление Правительства РФ от 1 окт. 2001 г. № 702 // СЗ РФ. 2001. № 41. Ст. 3958.
9. О трудовых пенсиях в Российской Федерации: Федер. закон от 17 дек. 2001 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52, ч. 1. Ст. 4920.
10. Об утверждении Положения о денежном довольствии личного состава военизированных горноспасательных частей: приказ Министерства энергетики РФ от 26 авг. 2009 г. № 378 // Российская газета. 2009. 13 нояб., № 214.