

Немченко С.Б.

кандидат юридических наук, доцент,
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России, заместитель
начальника кафедры гражданско-правовых дисциплин.

Nemchenko S.B.

St.-Petersburg university of the State fire service of the Ministry of Emergency
Measures of Russia assistant of chair of civil-law disciplines

**Актуальные проблемы правового регулирования обязательного
государственного страхования сотрудников системы МЧС России.
Actual problems of legal regulation of obligatory state insurance of employees
of system of the Ministry of Emergency Measures of Russia.**

Аннотация:

В статье исследуются особенности страховой защиты сотрудников, входящих в систему МЧС России: пожарных, спасателей и т.д. Исследуется законодательство в сфере обязательного страхования сотрудников МЧС России. Обращается внимание на разный порядок и степень страхования пожарных и спасателей. Выявляются пробелы в правовом регулировании, причины их возникновения, предлагаются пути их устранения.

The summary: In article it is investigated features of insurance protection of the employees entering into system of the Ministry of Emergency Measures of Russia: firemen, rescuers the legislation in sphere of obligatory insurance of employees of Ministry of Emergency Measures Rossi Is etc. investigated. The attention to a different order and degree of insurance of firemen and rescuers is paid. Blanks in legal regulation, the reasons of their occurrence come to light, ways of their elimination are offered.

Ключевые слова:

Государственная противопожарная служба, спасатели, МЧС России, обязательное страхование, страхование жизни и здоровья

Keywords: the State fire service, rescuers, the Ministry of Emergency Measures of Russia, obligatory insurance, life insurance and health

Вопросы социальной защищенности сотрудников системы МЧС России имеют большое значение для общества и государства. Кроме большой общественной значимости, полезности деятельности сотрудников МЧС, её необходимости для государства, общества и отдельно взятого человека это обусловлено тем, что трудовая деятельность сотрудников системы МЧС России связана с повышенным риском. При выполнении своих профессиональных обязанностей они ставят под угрозу свою жизнь и здоровье, нередко получая травмы и различного рода увечья. Неоднократно подчеркивалось, что трудовой деятельности сотрудников системы МЧС России присущ высокий риск производственных травм и профессиональных заболеваний, что существенно снижает общий уровень их жизни и создает значительные угрозы их здоровью. В этой связи, в литературе нашла отражение позиция, что организацию обеспечения защиты жизни и здоровья сотрудников системы МЧС России и контроль за её осуществлением следует отнести к приоритетным задачам в системе безопасности жизнедеятельности» [1].

Обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудников системы МЧС является конституционной гарантией права на возмещение вреда, причиненного сотрудникам системы МЧС, обусловленное спецификой и общественной значимостью их деятельности.

Осуществление профессиональных обязанностей, возложенных на данных лиц, в публичном интересе, а также необходимость соблюдения конституционных принципов справедливости, обеспечения баланса частных и публичных интересов, требуют того, чтобы сотрудники, проходящие службу в системе МЧС России, имели право на получение предусмотренных

законодательством компенсаций в результате причинения вреда жизни и здоровью (в виде страховых выплат), имеющих повышенный размер по сравнению с теми, что установлены для тех, кто иным, более безопасным, способом реализует свое право на труд.

Можно утверждать, что государство как работодатель обязано возместить вред, причиненный жизни и здоровью своих работников, когда работником является лицо, проходящее военную или аналогичную ей службу. Значительный размер средств, которые могут понадобиться на компенсацию причиненного вреда, и вместе с тем тягостная неопределенность по поводу случайности его возникновения насуточно требуют применения специального правового механизма, который будет защищать сотрудников от неблагоприятных событий и их последствий, предоставляя необходимые имущественные средства. Одним из таких механизмов является гражданско-правовой институт страхования [2, С. 16-31].

На наш взгляд, обязательное страхование является одним из эффективнейших средств, позволяющих возместить вред, причиненный сотруднику системы МЧС России в результате осуществления им своей профессиональной деятельности. Заметим, что подобное в полной мере относится ко всем категориям сотрудников системы МЧС России, особенности специального правового статуса которых влияют на особенности страховой защиты их жизни и здоровья. По нашему мнению, обязательное государственное страхование жизни и здоровья сотрудников системы МЧС является конституционной гарантией на возмещение причиненного им вреда, обусловленное спецификой и общественной значимостью их деятельности.

Следует отметить, что страхование сотрудников системы МЧС направлено на защиту нематериальных благ (жизни и здоровья), которым угрожает опасность, связанная со служебной деятельностью. Именно опасность и стремление государства, общества и личности защитить жизнь и

здоровье от последствий опасной деятельности человека и ее проявлений, становятся причиной возникновения самого страхового правоотношения.

Однако законодательство, регулирующее обязательное страхование сотрудников системы МЧС России, нельзя назвать совершенным. В правовом регулировании указанных вопросов присутствует ряд проблем, требующих скорейшего решения. То, что указанным вопросам не уделяется должного внимания отчасти можно объяснить следующим:

Во-первых, относительно недавним созданием министерства, реформированием его структуры, вхождением в систему МЧС Государственной противопожарной службы, Государственной инспекции по маломерным судам и подразделений Гражданской обороны. В связи с указанными структурными изменениями возникло множество проблем как внутри самой структуры МЧС, так и в структурных подразделениях, в том числе по поводу финансирования и денежного содержания, взаимодействия в научной и учебной сферах деятельности, по вопросам оказания услуг и выполнению работ гражданам и организациям подразделениями МЧС их работниками и служащими и многие другие вопросы [3, С. 12].

Во-вторых, структурным многообразием, поскольку в МЧС России проходят службу и работают как сотрудники внутренней службы, так и военнослужащие и гражданский персонал, которые подлежат страхованию на основании различных нормативных актов, не всегда соответствующих друг другу.

В обязательном порядке, на наш взгляд, следует указать, что кроме сложностей страховой защиты подобное «разнообразие» порождает трудности в выработке категории «сотрудник МЧС России» и исследовании его правового статуса как единой обобщающей категории для всех сотрудников, проходящих службу в системе МЧС.

Главой МЧС России С.К. Шойгу на Всероссийском сборе по подведению итогов деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 29 января 2008 года

была озвучена концепция создания ведомственной правовой базы МЧС, которая бы регулировала отношения в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Министр, обратил внимание на необходимость формирования единого нормативного поля в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций [4, С. 5].

В рамках этой концепции, рассмотрение актуальных вопросов связанных с тематикой настоящей статьи, в первую очередь необходимо начать с выявления правовой природы страхования сотрудников системы МЧС России.

Анализ статьи 9 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»¹, которой декларируется возможность страхования жизни и здоровья сотрудников ГПС, и положений Федерального закона от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции»², которым предусмотрен механизм осуществления данной возможности, позволяет прийти к выводу, что страхование пожарных является обязательным государственным страхованием. Подобное объясняется тем, что в рассматриваемых правоотношениях присутствует главный квалифицирующий признак - способ финансирования, страхование за счет соответствующего бюджета.

Далее анализ ст. 31 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151 «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»³ также позволяет сделать вывод, что страхование спасателей относится к обязательному

¹ СЗ РФ. 1994. № 35.

² СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1474.

³ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

государственному страхованию служащих. Подобный вывод уже нашел поддержку среди исследователей [5, С. 103-107].

Исследование положений, регулирующих страхование жизни и здоровья военнослужащих, закрепленных в ст. 18 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76 «О статусе военнослужащих»⁴ и Федеральным законом от 28 марта 1998г. № 52-ФЗ дает основание утверждать об аналогичной правовой природе страховой защиты.

Следует указать, что обязательное государственное страхование распространяется именно на сотрудников системы МЧС России, защита работников (гражданского персонала) осуществляется в иных организационно-правовых формах.

Далее необходимо акцентировать внимание на некоторые проблемы в правовом регулировании обязательного страхования пожарных. В виду того, что Государственная противопожарная служба до 2001 года находилась в системе МВД России на пожарных распространялись страховые гарантии, закрепленные Приказом МВД РФ от 16 декабря 1998 г. № 825 «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья в системе МВД России»⁵. Вхождение Государственной противопожарной службы в систему МЧС России потребовало сохранения за сотрудниками ГПС страховой защиты. Поэтому в Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ были внесены изменения, в результате чего после июля 2002 года он стал распространять сферу своего действия также и на пожарных. Однако до сих пор сотрудники ГПС МЧС России на основании приказа МЧС России от 25 декабря 2002 г. № 608 «О применении в системе ГПС МЧС России приказов МВД России» в вопросах страховой защиты жизни и здоровья руководствуются нормативно-правовыми актами МВД РФ.

Поэтому хотелось бы обратить внимание на необходимость принятия ведомственного нормативного акта МЧС России, который бы детально

⁴ СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. № 7.

разработал механизм страховой защиты пожарных. На наш взгляд, на сегодняшний день потенциал ведомственного нормотворчества используется недостаточно. Несмотря на то, что за последнее время МЧС России были приняты многочисленные нормативно-правовые акты, для регулирования отношений, ранее регулируемых актами МВД РФ, до сих пор отсутствует Инструкция МЧС России, которая закрепляла бы порядок оформления документов и выплаты страховых сумм по обязательному страхованию сотрудников ГПС МЧС. Сотрудники ГПС МЧС России в указанных вопросах уже несколько лет руководствуются Инструкцией МВД РФ «О порядке проведения обязательного государственного страхования жизни и здоровья сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, в системе МВД России»⁶.

Возникает вопрос, целесообразно ли разрабатывать такую Инструкцию, которая бы регулировала вопросы страхования пожарных? Не лучше ли поднять вопрос об Инструкции, посвященной страхованию сотрудников МЧС, как лиц с единым правовым статусом. Хотя указанное, безусловно, в первую очередь повлечет за собой разработку самой категории «сотрудник МЧС России». Подобное вполне могло бы в перспективе быть реализовано, например, в Федеральном законе «О статусе сотрудника МЧС России». На сегодняшний день указанное является довольно сложной задачей, настолько сложной, что позволяет усомниться в успешном ее выполнении. Однако на это вопрос законодателю следовало бы обратить более пристальное внимание.

Заметим, что подобный взгляд отражает дальнейшие перспективы развития страхования сотрудников ГПС. И в этой связи нельзя не обратить внимание на соответствие страховой защиты пожарных и иных сотрудников, входящих в систему МЧС. В частности страховая защита спасателей также построена на принципах обязательного государственного страхования. Однако страховой защите каждой из указанных категорий посвящен

⁶ Российская газета от 18 февраля 1999 г.

соответствующий нормативный акт. Страхование сотрудников ГПС и военнослужащих регулирует Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ, спасателей - ст. 31 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151 «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». Причем система правового регулирования страховой защиты спасателей построена по иным правилам, да и к тому же требует детальной проработки и приведения в соответствие с нормами страхового права. По поводу сотрудников ГИМС вопрос, на наш взгляд, остается открытым. И не представляется с точной долей уверенности сразу дать ответ, каким специальным нормативно-правовым актом регулируются вопросы страхования их жизни и здоровья. Как видно из вышесказанного единых, типовых, однообразных правил страховой защиты до сих пор не выработано.

Поскольку эти категории сотрудников также входят в систему МЧС России необходимо поставить следующий вопрос: почему страховая защита сотрудников МЧС регулируется различными нормативными актами? Не будет ли в это в дальнейшем напоминать всем известных лебедя, рака и щуку, потянувших развитие страховой защиты каждой из категорий сотрудников по своему собственному вектору и повлекших за собой весьма печальный результат?

Следует отметить, что специфика правового статуса как спасателя, так и пожарного определяется возложенными на них задачами по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Специфика их правового статуса непосредственно влияет на особенности страховой защиты. Поскольку в целом все сотрудники системы МЧС выполняют общие задачи, стоящие перед МЧС России, и их профессиональная деятельность одинаково связана с повышенными рисками, требуется, по нашему мнению, единообразная страховая защита всех сотрудников системы МЧС России с едиными тарифами, страховыми суммами и классификацией страховых выплат.

В этой связи возникает вопрос, а так ли нужны подобные положения, закрепляющие страховую защиту всех без исключения категорий сотрудников, входящих в систему МЧС России? Может ли действующее законодательство вполне справиться с поставленными задачами и так? На подобный вопрос скорее следует дать отрицательный ответ.

Во-первых, несмотря на реформирование, требуется простое и понятное правовое регулирование деятельности всех категорий сотрудников, входящих в систему МЧС, в том числе и в отношении обязательного государственного страхования.

Во-вторых, недопустимо какое-либо отличие правового регулирования страхования одних категорий сотрудников от других, поскольку, таким образом, происходит ущемление без какого-либо законного основания прав сотрудников, пользующихся более «слабой» страховой защитой со стороны государства. Объяснить соответствие вышесказанного действующему законодательству крайне тяжело.

В-третьих, осуществление одной функции, выполнение единых задач, вхождение в структуру одного и того же ведомства является еще одним весомым аргументом в пользу единообразной страховой защиты. Это подразумевает в первую очередь разработку единой стратегической модели развития страховой защиты, принятия нормативного акта в котором были бы закреплены для всех категорий сотрудников, входящих в систему МЧС России, единые страховые случаи, страховые суммы, единые размеры страховых выплат, единые сроки и единый пакет документов.

Следует обратить внимание, что подобные сложности в приведении страховой защиты сотрудников системы МЧС России к общему знаменателю не является отдельно взятой проблемой, требующей своего решения исключительно в рамках МЧС. Указанные сложности являются лишь проявлением того, что у законодателя отсутствует четкое видение дальнейшего развития всей системы обязательного государственного страхования служащих. Неоднократно высказывалось, что назрела

необходимость в систематизации этой сферы законодательства, необходимо создание единообразной и эффективной системы осуществления обязательного государственного страхования служащих. Отсутствие целевой модели развития и реформирования системы обязательного государственного страхования является серьезным тормозом в процессе стабилизации страховой системы в целом [6, С. 108-110].

Кроме того, законодателю ввиду специфики деятельности сотрудников системы МЧС России, связанной с возможностью причинения как неправомерного, так и правомерного вреда, следовало бы рассмотреть возможность страхования ответственности сотрудников системы МЧС (пожарных, спасателей и т.д.). Заметим, что на подобное обращали внимание в литературе [5, С. 129 – 135; 7, С. 185 – 187; 8].

Итак, анализ существующей системы обязательного государственного страхования сотрудников МЧС России позволил выявить следующие проблемы, требующие решения:

- во-первых, отсутствие единых условий и порядка проведения обязательного государственного страхования сотрудников, входящих в систему МЧС;
- во-вторых, разная степень страховой защиты указанных категорий сотрудников.

Сфера обязательного страхования жизни и здоровья сотрудников МЧС России характеризуется разобщенным правовым регулированием. Несмотря на всю важность деятельности, отсутствует единый нормативно-правовой акт, закрепляющий однотипные страховые суммы, размеры и условия страховых выплат при наступлении неблагоприятных вредоносных событий в жизни сотрудников системы МЧС. Практика показывает, что необходимо создать единообразную и эффективную систему осуществления обязательного государственного страхования всех категорий сотрудников МЧС России, поскольку становление и развитие системы МЧС РФ невозможно без создания эффективной системы защиты жизни и здоровья её

сотрудников. Для всех категорий сотрудников, входящих в систему МЧС России, желательны единые страховые случаи, страховые суммы, единые размеры страховых выплат, единые сроки и единый пакет документов. Безусловно, это является перспективой. На сегодняшний день следует обратить внимание на вопрос разработки и принятия ведомственной Инструкции, посвященной обязательному государственному страхованию сотрудников ГПС МЧС России, как это было уже сделано большинством силовых Министерств и ведомств.

Список использованной литературы:

1. Коннова Л.А. Концептуальные основы обеспечения безопасности жизнедеятельности сотрудников пожарной охраны // Проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях: Материалы международной научно-практической конференции, 14 – 15 октября 2003 года / под общ. ред. В.С. Артамонова. – СПб.: Санкт-Петербургский институт ГПС МЧС России, 2003.

2. Бондарь С.В. Гражданско-правовое регулирование обязательного государственного страхования государственных служащих военной и правоохранительной служб: Дис. канд. юрид. наук. - Екатеринбург, 2004.

3. Гольцов В.Б. Договор страхования и чрезвычайные ситуации: Монография. – СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2005.

4. Шойгу С.К. «Итоги деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнения мероприятий гражданской обороны в 2007 г. и задачи на 2008 г. // Спасатель от 12 февраля 2008 г.

5. Яковлев В.Г. Страховой механизм обеспечения безопасности сотрудников аварийно-спасательных подразделений МЧС России в условиях чрезвычайных ситуаций. Дисс. канд. юрид. наук. – СПб., 2008.

6. Немченко С.Б., Толстов А.П. Актуальные проблемы обязательного государственного страхования // Актуальные проблемы юридической науки

и правоприменительной практики: сборник научных трудов (по материалам VI международной научно-практической конференции, состоявшейся 26 октября 2007 г.): в 2-х ч. Ч.2 / отв.ред. И.М. Машаров. – Киров: филиал НОУ ВПО «СПБИВЭСЭП» в г.Кирове, 2007.

7. Лумпова А.А. Правовое регулирование обязательного государственного страхования: Дисс. канд. юрид. наук. – СПб., 2003. С. 185 – 187

8. Толстов А.П. Страховая защита сотрудников Государственной противопожарной службы // Вестник Санкт-Петербургского института ГПС МЧС России. – 2006. - № 4 (15).

Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. – 2009. - № 4 (5). С. 9 – 14.