

В.Б. Коробко, И.А. Лобаев, А.Н. Барбосов
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: vkorobko@mail.ru)

К ВОПРОСУ ОРГАНИЗАЦИИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

Проведён анализ применения требований в области организации деятельности подразделений пожарной охраны в условиях технического регулирования.

Ключевые слова: техническое регулирование, организация пожарной охраны, анализ.

V.B. Korobko, I.A. Lobaev, A.N. Barbosov TO A QUESTION OF THE ORGANIZATION OF FIRE PROTECTION

The analysis of application of requirements in the field of the organization of activity of divisions of fire protection in the conditions of technical regulation.

Key words: technical regulation, organization of fire protection, analysis.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 30 апреля 2014 г.

В настоящее время в области пожарной безопасности происходит реформа нормативно-правовой базы с целью приведения нормативных требований в соответствие с принципами технического регулирования и целями принятия технических регламентов [1]. В свете происходящих изменений, авторов статьи заинтересовал вопрос сложившейся законодательной базы, регламентирующей организацию подразделений пожарной охраны в РФ.

Так, с 2009 г. общим требованием, регулирующим организацию пожарных подразделений на территории населённых пунктов (муниципальных образований), стали положения части 1 статьи 76 [3], устанавливающие нормативное время прибытия первого противопожарного подразделения к месту вызова, которое в городских поселениях и городских округах не должно превышать 10 мин., а в сельских поселениях – 20 мин.

Анализ данного требования выявил несколько проблем, которые затрудняют его реализацию.

Во-первых, требованием не определён круг лиц, реализующих полномочия по организации подразделений пожарной охраны. К этому кругу лиц могут быть отнесены **органы исполнительной власти (ОИВ)** субъектов РФ, **органы местного самоуправления (ОМСУ)**, руководители объектов с различной формой собственности.

Во-вторых, невыполнение положений части 1 статьи 76 [3] субъектами правоотношений – ОИВ субъектов РФ, ОМСУ, руководителями объектов, не влечёт административной (уголовной) ответственности в соответствии с требованиями статьи 3.11 [5], статьи 28 [4], статей 3, 4, 7, 11, 15 [1].

Прямое указание на риск невыполнения (неприменения) установленных нормативных требований содержат положения части 2 статьи 23 ФЗ "О техническом регулировании", которые исключают административную ответствен-

ность в случае невыполнения установленных нормативных требований. При этом соответствующие технические регламенты в области обеспечения пожарной безопасности таких положений не содержат.

Таким образом, правотворчество (правовое нормирование) в области организации деятельности специальных пожарных подразделений в муниципальных образованиях нельзя признать надлежащим.

Недостатки правотворчества, как правило, должны компенсироваться надлежащим правоприменением. Однако, в сфере организации деятельности специальных пожарных подразделений недостатки правотворчества компенсируются наиболее простым императивным путём – государство административными методами требует от ОИВ субъектов РФ, ОМСУ нести все затраты на реализацию требования части 1 статьи 76 [3] в обязательном порядке и без учёта видов рисков [1], а в частности – без учёта ущерба от пожаров.

По мнению авторов, наиболее важным аспектом в данном вопросе является соотношение затрат на реализацию положений части 1 статьи 76 [3] и ущерба, причинённого пожарами.

Другим важным аспектом в вопросе организации деятельности пожарных подразделений в муниципальных образованиях являются финансово-материальные возможности самих муниципальных образований, которые должны соответствовать их потребностям – уровню пожарного риска.

В этой связи авторами была исследована зарубежная практика организации подразделений пожарной охраны, которая показала, что пожарные подразделения административно, как правило, не подчинены федеральным властям. При федеральном устройстве государства на федеральные центры (штаты, земли) приходится меньшая доля вопросов организации противопожарных служб. В основном противопожарные службы городов подчинены органам муниципального управления и финансируются ими из местных бюджетов. При этом, вопросы организации противопожарной службы, определения количества её ресурсов и правил функционирования являются в большей степени полномочиями и ответственностью муниципалитетов и напрямую зависят от финансовых возможностей муниципалитетов. Именно этот баланс, возведённый в принцип, является основой для организации муниципальной противопожарной службы развитых стран Европы. При этом, государство стремится установить временные нормативы прибытия пожарных подразделений и нести затраты по приобретению пожарной техники и оборудования.

В целях повышения экономической эффективности организации муниципальных противопожарных служб органы местного самоуправления уделяют большое внимание привлечению пожарных на добровольной основе [8], которые в муниципальных противопожарных службах составляют подавляющее большинство. Во многих странах Европы, например, Австрии и Германии, добровольцы-пожарные составляют основу кадровых ресурсов всех муниципальных противопожарных служб. Исключением являются крупные и крупнейшие города, противопожарные службы которых состоят в основном из профессиональных пожарных.

Таким образом, схема организации муниципальных подразделений пожарной охраны в развитых зарубежных странах построена на основе соответствия ресурсов противопожарной службы возможностям местных бюджетов, то есть с учётом экономической целесообразности.

Необходимость экономических оценок при финансировании различных мер пожарной безопасности является естественным. Для решения этой задачи были нормативно установлены правила оценки экономической эффективности затрат на обеспечение пожарной безопасности народнохозяйственных объектах [9, Приложение 4], которые, вопреки природе вещей, не получили у нас не только широкого, но и просто заметного практически применения.

Авторы предлагают производство экономических оценок при разработке, исполнении и применении мер и систем противопожарной защиты. Обязательной правовой основой для производства таких оценок являются положения части 1 статьи 7 [1].

Модельным примером применения положений части 1 статьи 76 [3] с учётом оценки степени риска причинения вреда стали результаты имитационного эксперимента с гарнизоном пожарной охраны Ярославской области [7].

В табл. 1 представлены два варианта организации деятельности гарнизона пожарной охраны Ярославской области. Первый – существующий (54 % покрытия территории области с временем прибытия 20 мин.), второй – проектный (с покрытием 80 %).

Таблица 1

**Сравнение существующего варианта размещения пожарных депо
и результатов имитационного моделирования**

№ п/п	Параметр	Варианты имитационных экспериментов	
		существующий	проектный
1	Число депо	84	201
2	Число автоцистерн	119	235
3	Личного состава	2653	6008
4	Территория покрытия области (населённых пунктов) с временем следования до 20 мин.	54 %	80 %

В работе [7] сделан вывод о том, что для обеспечения 80 % покрытия территории Ярославской области (населённых пунктов) с временем следования до 20 мин. число пожарных депо следует увеличить в 2,45 раза (с 84 до 201), количество автоцистерн (с условием того, что в пожарном депо содержится 1 единица пожарной техники) почти в 2 раза (со 119 до 235), личного состава в 2,3 раза (с 2653 до 6008 человек). Также сделан вывод о том, что даже при более чем двукратном увеличении численности противопожарных сил не удастся выполнить требования законодательства для 20 % населённых пунктов Ярославской области. А это почти 1000 населённых пунктов, в каждом из которых проживает менее 10 человек.

Таким образом, не менее 10 тысяч человек не будут обеспечены нормативным временем прибытия. Это не более 2 % населения Ярославской области, но в данном вопросе важен сам факт невыполнения нормативного требования даже при более чем двукратном увеличении ресурсов пожарных подразделений.

Авторы произвели экономическую оценку проектного варианта организации деятельности гарнизона пожарной охраны Ярославской области. Оценка показала, что уровень затрат на обеспечение покрытия Ярославской области с временем прибытия до 20 мин. для 80 % территории (на строительство пожарных депо, закупку пожарных автомобилей, горюче-смазочные материалы, заработную плату личному составу пожарных подразделений, амортизационные отчисления основных фондов) составит более 3,5 трлн руб. (табл. 2). С учётом экспертного мнения научного сообщества и практикующих специалистов в области обеспечения пожарной безопасности, заключающегося в том, что в таких расчётах количество оперативных пожарных подразделений, выезжающих по одному вызову, следует принимать равным 2, и со 100 %-м запасом пожарной техники затраты могут увеличиться в четыре раза – до 14 трлн руб.

Таблица 2

Результаты оценки уровня затрат на реализацию проектного варианта организации деятельности гарнизона пожарной охраны Ярославской области

№ п/п	Параметр	Стоимость
1	Строительство проектируемого количества пожарных депо, тыс. руб.	2 340 000
2	Покупка проектируемого количества пожарных автомобилей, тыс. руб.	290 000
3	Заработная плата личному составу, тыс. руб./год	1 006 500
4	Затраты на ГСМ, тыс. руб./год	15 690
5	Амортизационные отчисления основных фондов, тыс. руб./год.	75 800

*В оценку не включены расходы на огнетушащие вещества, социальные гарантии, строительство дорог и т.п.

Авторы произвели оценку ущерба от пожаров в Ярославской области. Результаты такой оценки за 2009-2013 гг. представлены в табл. 3.

Таблица 3

Основные показатели пожарной обстановки в Ярославской области за период 2009-2013 гг.

Год	2009	2010	2011	2012	2013
Количество пожаров, год ⁻¹	2 064	1 962	1 837	1 801	1 741
Прямой материальный ущерб, тыс. руб.	87 410	87 652	105 679	88 288	114 823
Число погибших, год ⁻¹	174	167	161	145	131

Соотношение затрат на реализацию положений части 1 статьи 76 [3] для 80 % территории Ярославской области и ущерба от пожаров за 2013 г. представлено в табл. 4.

Таблица 4

Соотношение затрат на реализацию положений части 1 статьи 76 [3] для 80 % территории Ярославской области и ущерба от пожаров за 2013 г.

Затраты на реализацию положений ст. 76 [4] для территории Ярославской области, тыс. руб.	3727990
Величина прямого материального ущерба от пожаров в 2013 г. в Ярославской области. тыс. руб.	114823

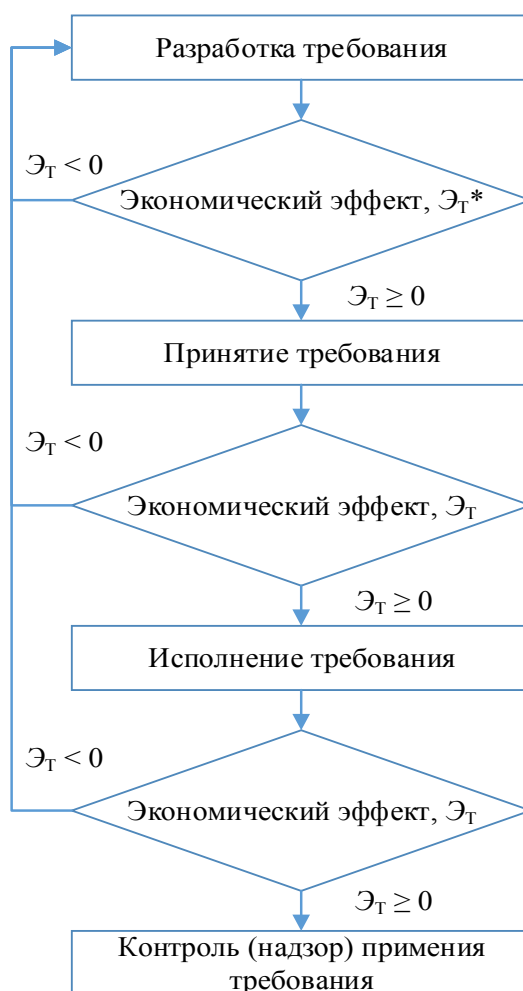
Соотношение затрат на реализацию положений части 1 статьи 76 [3] для 80 % территории Ярославской области и величины ущерба от пожаров показали, что затраты на снижение последствий от пожаров более чем в 30 раз превышают ущерб от этих пожаров.

Реальное превышение затрат над ущербом будет ещё выше, если учесть, что реализованный пожарный риск был получен в условиях функционирования противопожарных подразделений (при покрытии 54 % территории Ярославской области с временем прибытия менее 20 минут).

Таким образом, изучение особенностей применения положений части 1 статьи 76 [3] позволило сделать вывод, что данное требование не только по форме, но и по сути не содержит в своей основе оценку степени риска причинения вреда, обязательность которой предусмотрена положениями части 1 статьи 7 [1], и, следовательно, не может иметь прямого применения.

Данное требование, как и многие другие требования "Технического регламента о требованиях пожарной безопасности" [4], требует приведения в соответствие с положениями части 1 статьи 6 [1], то есть с целями принятия технических регламентов.

На рис. 1 представлена блок-схема алгоритма оценки экономического эффекта при разработке, принятии, исполнении и контроле требований пожарной безопасности, обязательность которой определена частью 1 статьи 7 [1].



* \mathcal{E}_T – экономический эффект реализации мероприятия по обеспечению пожарной безопасности

Рис. 1. Блок-схема алгоритма оценки экономического эффекта при разработке, принятии, исполнении и контроле требований пожарной безопасности

Следует отметить, что оценка эффективности мер и требований пожарной безопасности включает не только оценку экономического эффекта, но и оценку социального эффекта, также необходимого при исполнении положений части 1 статьи 76 [3].

Авторы считают, что весьма важным аспектом современного этапа корректировки "Технического регламента о требованиях пожарной безопасности" является неформальное исполнение положений статьи 9 [1], которые предусматривают широкое публичное обсуждение проекта изменений, которые следует исполнять в контексте оценок экономического и социального эффектов.

Литература

1. **Федеральный закон** от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
2. **Федеральный закон** от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
3. **Федеральный закон** от 22.07.2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях по пожарной безопасности".
4. **Федеральный закон** от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ "Уголовный кодекс Российской Федерации".
5. **Федеральный закон** от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях".
6. **Козлачков В.И.** Техническое регулирование в области пожарной безопасности. М.: Академия ГПС МЧС России, 2011 156 с.
7. **Белов В.А.** Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата технических наук. Проектирование гарнизонов пожарной охраны на основе технологий имитационного моделирования. М, 2010.
8. **Коробко В.Б., Барбосов А.Н.** Современные тенденции изменения организационных форм обеспечения пожарной безопасности // Технологии техносферной безопасности: интернет-журнал. Вып. 6 (40). 13 с. <http://ipb.mos.ru/ttb>.
9. **ГОСТ 12.1.004-91*** "Пожарная безопасность. Общие требования".