

А.В. Матюшин, О.Д. Ратникова, В.В. Безбородов, П.П. Кононко
(ВНИИПО МЧС России; e-mail: nauka@vniipo.com)

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ДОБРОВОЛЬНЫХ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

Показаны перспективы развития добровольных аварийно-спасательных формирований. Приводится международный опыт организации деятельности добровольных (волонтерских) аварийно-спасательных формирований, а также направления дальнейшего совершенствования деятельности по формированию нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность данных организаций.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, аварийно-спасательные формирования, ликвидация чрезвычайных ситуаций.

A.V. Matyushin, O.D. Ratnikova, V.V. Bezborodov, P.P. Kononko
**PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF VOLUNTARY
EMERGENCY-AND-RESCUE UNITS**

The prospects for development of voluntary emergency-and-rescue units are showed. There is cited international experience aimed at arrangement of voluntary emergency-and-rescue units' activities, as well as the areas of further development of activities aimed at formation of normative legal base governing the functioning of these organizations.

Key words: voluntary fire service, emergency-and-rescue units, elimination of emergencies.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 26 сентября 2014 г.

В настоящее время имеются значительные пробелы регламентации деятельности добровольных спасателей и общественных аварийно-спасательных формирований.

Поэтому одним из основополагающих направлений развития добровольных аварийно-спасательных формирований в целях решения вопросов безопасности жизнедеятельности граждан Российской Федерации является завершение формирования нормативной правовой и нормативно-методической базы, регламентирующей развитие данного вида добровольчества на федеральном, региональном и местном уровнях, в том числе в части определения порядка стимулирования деятельности добровольных спасателей, перечня компенсаций и льгот, а также финансового и материально-технического обеспечения деятельности добровольных аварийно-спасательных формирований.

В отличие от добровольной пожарной охраны, деятельность которой регламентируется Федеральным законом от 6 мая 2011 г. № 100 "О добровольной пожарной охране", специальные нормативные правовые документы, регламентирующие деятельность добровольных спасателей и общественных аварийно-спасательных формирований, отсутствуют.

Поэтому главным вопросом в области создания и развития нормативной правовой базы добровольных аварийно-спасательных формирований является вопрос о целесообразности или нецелесообразности разработки проекта специального Федерального закона, регламентирующего данный вид добровольческой деятельности (по аналогии с Федеральным законом "О добровольной пожарной охране"). При этом в качестве альтернативного решения может быть рассмотрена возможность дополнения соответствующими нормами действующих законодательных актов Российской Федерации.

Анализ действующего законодательства показывает, что многие нормы, регламентирующие создание и деятельность добровольной пожарной охраны, её подразделений и добровольных пожарных, взаимосвязаны или схожи с нормами, регламентирующими создание и деятельность общественных объединений, уставными задачами которых является участие в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, общественных аварийно-спасательных формирований и добровольных спасателей.

Так, большинство норм (и статей) Федерального закона "О добровольной пожарной охране" регламентируют деятельность в том числе и при проведении аварийно-спасательных работ (ст. 1 п. 1; ст. 2; ст. 3; ст. 6, пп. 1, 8; ст. 8, пп. 1, 2; ст. 9; ст. 10, п. 2; ст. 14, п. 1, подп. 3, 6; ст. 15, п. 2; ст. 18, п. 3; ст. 22, пп. 1–4).

Подразделения добровольной пожарной охраны, выполняющие функции по проведению аварийно-спасательных работ, должны пройти аттестацию в порядке, установленном Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1091 "О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя".

В целях реализации Федерального закона "О добровольной пожарной охране" решением Коллегии МЧС России от 7 декабря 2011 г. № 8/1 и решением федерального штаба МЧС России по организации деятельности добровольной пожарной охраны в субъектах Российской Федерации (протокол от 4 апреля 2012 г. № 2) главным управлениям МЧС России по субъектам Российской Федерации поручено включить в планы развития подразделений добровольной пожарной охраны мероприятия по оснащению их аварийно-спасательными инструментами и аттестации их на право ведения аварийно-спасательных работ.

С другой стороны, при проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнении аварийно-спасательных работ в ряде случаев возникает необходимость тушения пожаров.

Именно поэтому программа первоначальной подготовки спасателей включает противопожарную подготовку.

В соответствии с Федеральным государственным образовательным стандартом среднего профессионального образования по специальности 280707 "Защита в чрезвычайных ситуациях", утвержденным приказом Минобрнауки России от 8 апреля 2010 г. № 310, профессия пожарного обязательна для освоения спасателями.

Таким образом, в случае разработки проекта специального федерального закона, регламентирующего создание и деятельность общественных объединений, уставными задачами которых является участие в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, общественных аварийно-спасательных формирований и добровольных спасателей, содержание этого проекта в значительной степени будет дублировать содержание или являться "зеркальным отражением" содержания Федерального закона "О добровольной пожарной охране", что представляется нецелесообразным.

Вместе с тем такие виды аварийно-спасательных работ, как поисково-спасательные, горноспасательные и некоторые другие не связаны с тушением пожаров.

Учитывая вышеизложенное, предлагается разработать проект Федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О добровольной пожарной охране" и отдельные законодательные акты Российской Федерации", уточнив (расширив) название указанного Федерального закона (назвав его, например: "О добровольной пожарной охране и добровольных спасателях") и включив в него как общие нормы права для обоих смежных видов добровольчества, так и специальные нормы, регламентирующие отдельные взаимно независимые вопросы деятельности добровольной пожарной охраны и добровольных пожарных, а также добровольных спасателей и их формирований.

Распространение ряда норм действующего Федерального закона "О добровольной пожарной охране" на добровольных спасателей и их формирования будет способствовать развитию этого вида добровольчества, позволит в значительной степени устранить имеющиеся в действующем законодательстве пробелы в регламентации создания и деятельности общественных объединений и аварийно-спасательных формирований, добровольных спасателей.

В качестве примеров можно привести целый ряд статей указанного Федерального закона, в том числе: об имуществе (ст. 12), о материальном стимулировании (ст. 16), о компенсациях и льготах (ст. 18) и др.

Вместе с тем, учитывая специфику деятельности добровольных спасателей, в меньшей степени "привязанную" к конкретным территориям и объектам (в сравнении с добровольными пожарными), считаем целесообразным предусмотреть для данного вида добровольческой деятельности дополнительные льготы и преференции, в том числе и для организаций по месту работы добровольных спасателей (аналоги в действующем законодательстве имеются).

Эффективность предлагаемых мер связана с уменьшением потребности в спасателях профессиональных аварийно-спасательных формирований и соответствующим снижением затрат на содержание таких формирований.

Необходимый состав иных нормативно-правовых документов, а также нормативно-методической базы, регламентирующей развитие ФДС, может быть определен в рамках подготовки указанного выше проекта федерального закона.

Очевидно, что при подготовке предложений по направлениям развития ФДС целесообразно использовать зарубежный опыт.

Известно, что во Франции, Италии и во многих других странах добровольцы выполняют широкий спектр аварийно-спасательных работ, включая работы по ликвидации последствий аварий на нефтеперерабатывающих и химических заводах, участвуют в ликвидации природных и техногенных чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий дорожно-транспортных происшествий.

Во Франции важную роль в системе оказания экстренной помощи людям, пострадавшим в результате ЧС, играют формирования добровольных спасателей (*secourism*). Есть и другой термин – *sauver*, что означает спасатель. Очень часто эти два понятия фигурируют одновременно. Французские ассоциации добровольных спасателей показали на деле свою эффективность, особенно в тех случаях, когда эти добровольные формирования были обеспечены необходимым снаряжением. Созданию формирований спасателей уделяют большое внимание, оказывают помощь и поддержку государство, власти департаментов и городов.

В Германии в структуре Министерства внутренних дел создана ***Служба организации технической помощи (ТНВ)***.

Всего в структуре ТНВ работают 75 тысяч спасателей по всей Германии в 666 отделениях. Все эти спасатели работают на общественных началах.

В ТНВ профессионально в штатных должностях работает только управленческий аппарат – чуть более 900 человек, остальные – на добровольных началах. Техника, оборудование и базы предоставляются государством.

Каждый спасатель является госслужащим с особым статусом. Это означает, что денег за свою работу они не получают. Исключение составляет оказание помощи при катастрофах за границей. В данном случае вне зависимости от того, кто выезжает – добровольный спасатель или сотрудник руководящего аппарата – оплачиваются командировочные расходы.

Все сотрудники ТНВ проходят основной курс подготовки. Затем каждый спасатель обязан раз в год пройти дополнительные курсы повышения квалификации и специализации.

Большой интерес к деятельности ТНВ проявляет молодежь, и сейчас это молодежное движение насчитывает 18 тысяч человек. В него входит молодежь от 14 до 18 лет. Занимаются факультативно, раз в неделю, учатся работать с приборами и оборудованием. Если после 18 лет они изъявляют желание продолжать эту деятельность, то вступают в члены службы. Важно отметить, что служба в организации технической помощи является альтернативной службе в армии. Члены молодежной организации участвуют в ликвидации последствий ЧП, но только в тех случаях, когда для них это безопасно. Взрослые спасатели ликвидируют последствия ЧП, выполняют аварийно-спасательные работы, а молодежь осуществляет вспомогательную деятельность.

В Канаде, США и Новой Зеландии большая часть спасательных работ в горах проводится силами подразделений, сформированных из волонтеров. Однако все они обязаны работать по единым профессиональным стандартам и с применением профессионального снаряжения. Поэтому каждый, кто хочет стать членом общественного поисково-спасательного отряда, обязан пройти начальный курс профессиональной подготовки.

В западных странах спасательные работы выполняются общественниками при очень тесном взаимодействии со спецслужбами. Например, в Великобритании пострадавший звонит в полицию. Если ЧП произошло в горах, полиция сама перенаправляет вызов на общественные формирования спасателей. Процедура отработана многолетней практикой. Общественники, как правило, это альпинисты, туристы, спелеологи – профессионалы своего дела. Такие добровольные организации существуют на благотворительные взносы, поэтому обладают хорошей материальной базой. У каждого отряда есть необходимые автотранспортные средства, радиостанции, специальное горное снаряжение, базы в горах. Кроме этого, общественники постоянно тренируются совместно с полицией и королевскими военно-морскими силами.

Ряд предложений по направлениям развития добровольных аварийно-спасательных формирований подготовлен Общероссийской общественной организацией "Российский союз спасателей". Данные предложения носят обоснованный характер и с ними можно согласиться.

Россоюзспас уже создал несколько общественных спасательных отрядов. Некоторые из них принимали участие в ликвидации последствий наводнения в Крымске.

Для организации системной работы добровольцев-спасателей создан портал "Доброволец", который разрабатывается на основе базы данных добровольцев и волонтеров по всей стране.

Планируется создать общественный специализированный спасательный отряд Россоюзспаса, своего рода Центроспас общественных спасателей. В его структуру войдут несколько подразделений: горы, дайвинг, спелео, кинологи. В составе каждого подразделения будет по 100 человек. Это будут высококлассные специалисты, готовые на общественных началах заниматься спасением.

Например, в горное подразделение войдут аттестованные общественные спасатели с разрядом не ниже 1-го спортивного по альпинизму.

В последующем отработанную на федеральном уровне схему предполагается применить в регионах.

Учитывая вышеизложенное, в рамках настоящей статьи сформулированы следующие предложения по направлениям развития добровольных аварийно-спасательных формирований:

1. Завершить формирование нормативной правовой и нормативно-методической базы, регламентирующей развитие добровольных аварийно-спасательных формирований на федеральном, региональном и местном уровнях, в том числе в части определения порядка стимулирования деятельности

добровольных спасателей, перечня компенсаций и льгот, а также финансового и материально-технического обеспечения деятельности добровольных аварийно-спасательных формирований.

2. Обеспечить требуемый уровень оснащенности добровольных аварийно-спасательных формирований служебными помещениями, оборудованными средствами связи, автотранспортными средствами, другими видами современной техники, в том числе аварийно-спасательными инструментами, а также иным имуществом, необходимым для достижения уставных целей общественных объединений добровольных спасателей.

3. Последовательно повышать квалификацию добровольных спасателей, обеспечить рост потенциала и расширение круга задач, решаемых общественными аварийно-спасательными формированиями, в том числе за счет проведения аттестации добровольцев и их формирований на право ведения различных видов аварийно-спасательных работ.

4. Обеспечить повышение готовности добровольных аварийно-спасательных формирований к действиям по предназначению, в том числе за счёт:

- повышения уровня взаимодействия с соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, профессиональными аварийно-спасательными службами (формированиями);

- регулярного проведения специализированных учебно-тренировочных сборов;

- организации стажировок добровольцев в профессиональных аварийно-спасательных формированиях;

- участия в тренировках, соревнованиях и учениях подразделений войск гражданской обороны и поисково-спасательных формирований МЧС России, профессиональных аварийно-спасательных формирований субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, проводимых по планам органов управления по делам ГОЧС;

- сокращения времени оповещения, сбора и начала реагирования на чрезвычайные ситуации, а также проведения работ по их ликвидации, в том числе с использованием портала "Доброволец" и специально разработанных мобильных приложений.

5. Увеличить количество добровольных спасателей и их формирований, в том числе за счёт:

- популяризации аварийно-спасательного дела в Российской Федерации, повышения социального статуса спасателей и общественной значимости данного вида добровольчества;

- организации взаимодействия и совместной работы общественных объединений добровольных спасателей с иными заинтересованными общественными организациями, такими как общероссийские общественные организации: Федерация альпинизма России и Федерация спортивного туризма России;

- дальнейшей активизации работы с детьми и молодежью, включая создание клубов добровольных спасателей, организации различного масштаба слётов-соревнований "Школа безопасности", полевых лагерей "Юный спасатель";

- проведения соответствующих тематических пропагандистских и информационных мероприятий с широким привлечением средств массовой информации;

- дальнейшей активизации международной деятельности, установления деловых контактов и сотрудничества с представителями зарубежных организаций спасателей, изучения и обобщения зарубежного опыта проведения работ по ликвидации ЧС.

6. Широко привлекать добровольные аварийно-спасательные формирования к ликвидации ЧС и выполнению аварийно-спасательных работ.

7. Создание общественного специализированного спасательного отряда Россоюзспаса (федеральный уровень, своего рода Центроспас общественных спасателей), отработка проблемных вопросов, последующее распространение накопленного опыта в регионах Российской Федерации.

Литература

1. **Федеральный** закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

2. **Федеральный** закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".

3. **Федеральный** закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ "Об общественных объединениях".

4. **Федеральный** закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

5. **Федеральный** закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране".

6. **Официальный** сайт Российского союза спасателей. <http://www.ruor.org>.