

С.Г. Андросенко

(Академия ГПС МЧС России; e-mail: Green01sa@yandex.ru)

ФОРМАЛИЗАЦИЯ И ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПОЖАРОТУШЕНИИ

Проведён анализ правовой базы по организации тушения пожаров в России. Показаны пробелы в ряде нормативных правовых актов по вопросам привлечения подразделений пожарной охраны к тушению пожара. Предложены варианты решения спорных вопросов по организации пожаротушения в населённых пунктах.

Ключевые слова: пожар, тушение, организация, привлечение, гарнизон.

S.G. Androsenko

MANAGEMENT TASK DEFINITION DURING FIRE FIGHTING

The legal base on the organization of fire fighting in Russia is analyzed. Gaps in some regulatory legal acts concerning involvement of divisions of fire protection to fire extinguishing are shown. Versions of the solution of matters of argument on the organization of fire extinguishing in settlements are proposed.

Key words: fire, fire fighting, organization, attraction, garrison.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 27 января 2016 г.

Анализ правовой базы по вопросам организации пожаротушения и проведения аварийно-спасательных работ выявил различного рода трудности, связанные с привлечением подразделений различных видов пожарной охраны для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ. При тушении пожаров с участием других видов пожарной охраны (кроме федеральной противопожарной службы МЧС России) функции по координации деятельности всех видов пожарной охраны возлагаются на федеральную противопожарную службу [2]. С целью координации деятельности различных видов пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований при реагировании на пожары и чрезвычайные ситуации различного характера на территории Российской Федерации создаются **пожарно-спасательные гарнизоны** [10].

В настоящее время границы местных пожарно-спасательных гарнизонов в различных регионах определяются по организационно-штатному устройству преобладающего вида пожарной охраны – федеральной противопожарной службы или противопожарной службы субъекта Российской Федерации либо совпадают с границами муниципальных образований, что не совсем практично, так как при определении границ местных пожарно-спасательных гарнизонов необходимо учитывать ряд факторов.

В соответствии с Федеральным законом РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности", дислокация подразделений пожарной охраны на территориях поселений и городских округов определяется исходя из условия, что время прибытия первого подразделения к месту вызова в городских поселениях и городских округах не должно превышать 10 минут, а в сельских поселениях – 20 минут [1].

Такое требование закона возможно выполнить, имея в каждом подразделении в состоянии постоянной готовности минимальное число пожарной техники. Если же исходить из принципа предотвращения распространения пожара по мере прибытия пожарных подразделений, то гарнизон должен располагать такими силами постоянной готовности, которые могут сосредоточиться в любой точке гарнизона и предотвратить распространение практически любого возможного на данной территории пожара. Определение максимально возможного пожара производится расчётным методом с учётом пожарной опасности и вероятности возникновения пожара на объектах.

Для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на территории каждого муниципального образования, охраняемого местным гарнизонной пожарной охраны, разрабатывается *Расписание выездов подразделений пожарной охраны*. При разработке Расписания выездов устанавливается порядок (количество и последовательность) привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны, гарнизонов пожарной охраны, исходя из оперативно-тактических характеристик дислоцированных на территории муниципального образования подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, оперативно-тактических особенностей территории муниципального образования, в том числе отдельных объектов и сооружений, расположенных на его территории [10]. На данный момент наиболее многочисленной из всех видов пожарной охраны является Государственная противопожарная служба. Но эти подразделения не могут в полной мере осуществить защиту населения и территорий от пожаров.

Федеральный закон РФ "О пожарной безопасности" содержит только перечень 5-ти видов пожарной охраны с различными формами собственности. Но при этом нигде нельзя встретить четкое указание, где и в какой форме должна быть организована пожарная охрана, кто принимает решение и несёт ответственность за её организацию, а это, наверное, один из основных вопросов обеспечения пожарной безопасности.

Правительством определены перечни организаций, в которых создаются объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы, и объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, на которых в обязательном порядке создается пожарная охрана. Органы государственной власти субъектов РФ вправе утверждать перечень организаций, в которых в обязательном порядке создается пожарная охрана, содержащаяся за счет средств субъектов РФ. Это касается только части организаций.

Что касается других объектов, то организация и тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ во многом связаны с защитой имущественных прав собственника. Собственник же несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества и риск случайной гибели или повреждения имущества.

Одним из направлений может стать *развитие частной пожарной охраны*. Для дополнительной защиты своего имущества от пожаров собственник вправе заключить договор на обслуживание с частной пожарной охраной. Заключение подобного договора не предусматривает налоговых льгот и послаблений при соблюдении требований пожарной безопасности. Но при этом Федеральный закон РФ от 13 июля 2015 г. № 234-ФЗ внёс норму об обязанности учёта требований нормативных документов по пожарной безопасности при нормировании численности и технической оснащённости частной пожарной охраны. В данном случае целесообразнее было-бы не заставлять частную пожарную охрану соблюдать "СП 232.1311500.2015 Пожарная охрана предприятий. Общие требования", а дать возможность собственнику, заключившему договор, самостоятельно определять выгодные ему условия для охраны своего имущества. Этой нормой законодатель предусмотрел возможность привлечения подразделений частной пожарной охраны для тушения пожаров на территориях, ими не обслуживаемых, путем включения данного подразделения в Расписание выезда.

На данный момент не существует никакого действенного правового механизма включения иных видов пожарной охраны в Расписание выезда. Для реализации этих мер необходимо согласование с руководителем (собственником) охраняемой организации, руководителем подразделения пожарной охраны, путем заключения соглашений в установленном порядке. Однако Расписания выездов, на практике, согласовываются ими только в случае полного соответствия данных документов их интересам, без учёта основной задачи гарнизона – обеспечение жизни и здоровья людей путем своевременного привлечения на тушение пожаров расчётного количества сил и средств.

В случае отказа от согласования Расписания выездов, руководители иных видов пожарной охраны не несут никакой ответственности и соответственно не обязаны выезжать на возникающие вне обслуживаемых объектов пожары. Расписания выездов не являются для руководителей иных видов пожарной охраны нормативным актом, обязательным к исполнению. Иные виды пожарной охраны содержатся за счет средств собственника и действуют в интересах собственника или на основании договора.

А как же быть с защитой жизни людей на территориях поселений? В настоящее время вопрос обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов в соответствии с Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности остается нерешенным. Спасение людей и имущества при пожа-

рах, оказание первой помощи стоит рассматривать как первичную задачу пожарной охраны. Исследуя этот вопрос, не стоит забывать, что пожарная безопасность является одной из составляющих обеспечения национальной безопасности страны [7].

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года определено усиление роли государства в качестве гаранта безопасности личности – главным направлением государственной политики в сфере обеспечения государственной и общественной безопасности [6]. Также одной из функций Конституции Российской Федерации является охранительная функция, которая направлена на охрану жизни, здоровья граждан. Каждый имеет право на жизнь, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

В рамках федеральной целевой программы "Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года" предусмотрено строительство 11 и реконструкция 27 многофункциональных пожарных депо для подразделений противопожарной службы субъектов РФ и муниципальной пожарной охраны [7].

Также предполагается в сельских поселениях и других населенных пунктах, дислоцированных в труднодоступной местности, создавать и развивать добровольную пожарную охрану. Принятый 6 мая 2011 г. Федеральный закон РФ № 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране" дал курс на развитие добровольной пожарной охраны и призван способствовать своевременному реагированию на пожароопасную ситуацию в случае, если соответствующие подразделения Государственной противопожарной службы не могут должным образом предотвратить пожар, уменьшить наносимый им вред и (или) провести аварийно-спасательные работы.

Однако буквально сразу всплыл ряд вопросов применения данного закона. Недостаточно проработан вопрос о профессиональном обучении добровольных пожарных и получении ими документа о квалификации. Добровольным пожарным, предварительным и периодическими осмотрами постоянно действующей врачебной комиссией в медицинской организации необходимо определить состояние здоровья. Эти минимальные условия требуют определенного количества финансовых затрат, источник которых пока точно не определен. Сюда же можно отнести и содержание подразделения, и материальное стимулирование деятельности добровольных пожарных.

Помимо этого, в 2014 году была принята норма, обязывающая добровольную пожарную охрану лицензировать деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, что отнюдь не способствует её развитию. Вышесказанное дает основание полагать, что и развитие добровольной пожарной охраны не сможет решить проблему организации пожаротушения в муниципальных образованиях.

Для организации пожаротушения на территориях муниципальных образований органы местного самоуправления могут создавать подразделения муниципальной пожарной охраны. Но к вопросам местного значения поселений и городских округов относится обеспечение только первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов [5]. Создание муниципальной пожарной охраны является правом, не отнесенным к вопросам местного значения, а не обязанностью. Значит, муниципальная пожарная охрана может создаваться лишь при наличии достаточных средств в местных бюджетах, что присуще крупным поселениям и городским округам, в которых, как правило, имеется государственная противопожарная служба.

Небольшие поселения зачастую являются дотационными, и говорить о наличии средств местного бюджета для создания муниципальной пожарной охраны не имеет смысла. Да и создание подразделения муниципальной пожарной охраны для организации тушения пожаров в границах небольшого муниципального образования (например, сельских поселений) нецелесообразно. В данном случае имело бы смысл создание муниципальной пожарной охраны для организации тушения пожаров на территории нескольких поселений, но это уже задача в основном муниципального района, а у районов такого права нет. При этом, следуя логике, охрана жизни – обязанность государства, то и перекладывать эту обязанность на местные бюджеты кажется неправильно.

Более эффективным стало бы создание подразделений муниципальной пожарной охраны с целью организации пожаротушения на территориях муниципальных образований в рамках наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, предусмотрев их за счет выделяемых органам местного самоуправления субвенций, так как Расписание выезда утверждается главой муниципального образования, в интересах которого оно разработано.

Если же вернуться к вопросу развития частной пожарной охраны, то соблюдение "СП 232.1311500.2015 Пожарная охрана предприятий. Общие требования" необходимо для включения данных подразделений в Расписание выезда, чтобы рассчитывать на подразделение частной пожарной охраны как на полноценную "тактическую единицу" при тушении пожара. При этом подразделения частной пожарной охраны оказывают услуги в области пожарной безопасности на основе заключенных договоров [2]. Следовательно, для тушения пожаров на территориях муниципальных образований сначала должен быть заключён договор между подразделениями частной пожарной охраны и органами местного самоуправления, а уж затем следует включать эти подразделения в Расписание выезда. Если же обратить внимание на ст. 22 Федерального закона РФ "О пожарной безопасности" – Тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ осуществляются на безвозмездной основе, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, значит, следует предусмотреть норму для возможности обеспечения подобных договоров с целью защиты территорий от пожаров.

Одним из вариантов решения этого вопроса может стать внесение изменений в статью 25 Федерального закона РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и в Постановление Правительства РФ от 15 февраля 2014 года № 110 "О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий", предусмотрев возможность покрытия из резервного фонда расходов на финансовое обеспечение услуг частной пожарной охраны.

Так или иначе, существующая система организации пожаротушения не в полной мере реализует право человека на охрану его жизни и здоровья от пожаров. Ряд нормативных правовых актов в различных отраслях права, затрагивающих сферу пожарной безопасности, требует уточнений.

Литература

1. **Федеральный** закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности".
2. **Федеральный** закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
3. **Федеральный** закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".
4. **Федеральный** закон РФ от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ "О добровольной пожарной охране".
5. **Федеральный** закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
6. **Указ** Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года".
7. **Постановление** Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 1481 "О федеральной целевой программе "Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года".
8. **Постановление** Правительства РФ от 15 февраля 2014 г. № 110 "О выделении бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий".
9. **Приказ** МЧС России от 3 июля 2015 г. № 341 "Об утверждении свода правил "Пожарная охрана предприятий. Общие требования" СП 232.1311500.2015.
10. **Приказ** МЧС России от 5 мая 2008 г. № 240 "Об утверждении Порядка привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны, гарнизонов пожарной охраны для тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ".