

П.В. Молодоженцев

(Специальное управление ФПС № 6 МЧС России;
e-mail: ugps6okvr@yandex.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ МЕСТНЫМ ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНЫМ ГАРНИЗОНОМ

Анализируется структура пожарно-спасательного гарнизона, теоретические, законодательные принципы его построения и системы управления. Определены возможные пути повышения эффективности деятельности гарнизона.

Ключевые слова: пожарно-спасательный гарнизон, тушение пожаров, аварийно-спасательные работы.

P.V. Molodozhentsev

IMPROVING THE MANAGEMENT OF LOCAL FIRE AND RESCUE OF THE GARRISON

Analysis of structure of the fire and rescue garrison, theoretical, legal principles of its construction and management system was carried out. The possible ways of increase of efficiency of activity of local garrison are defined.

Key words: fire and rescue garrison, fire fighting, emergency rescue work.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 14 февраля 2017 г.

Повышение эффективности **пожарно-спасательных гарнизонов (ПСГ)** связано с уменьшением времени реагирования на пожары и аварии, а также с поиском новых структурных решений, устранением коллизий в законодательстве. Поиск таких решений связан с традиционными компоновками, применением новейшей беспилотной и роботизированной техники, а также внедрением в управление ПСГ информационных технологий.

Стратегия развития МЧС России до 2030 г. определяет основные цели ПСГ, в том числе снижение риска возникновения пожаров, а также **чрезвычайных ситуаций (ЧС)** природного и техногенного характера, сокращение количества погибших и пострадавших в ЧС, предотвращение экономического ущерба от аварий, катастроф и стихийных бедствий [1].

Основной целью создания ПСГ является координация действий всех подразделений пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований на определенной территории при реагировании на пожары и ЧС.

Исторически ПСГ создавались на существующей базе гарнизонов пожарной охраны, поэтому им присущи основные черты этих гарнизонов. Совершенствование системы управления местным ПСГ позволит повысить оперативность и эффективность решения основных задач пожарной охраны и аварийно-спасательных формирований, на практике существующих в виде объединённых служб.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" введено понятие пожарно-спасательного гарнизона: органы управления, органы *государственного пожарного надзора (ГПН)*, подразделения, организации и учреждения независимо от их ведомственной принадлежности, организационно-правовых форм и форм собственности, к функциям которых отнесены профилактика и тушение пожаров, а также проведение *аварийно-спасательных работ (АСР)*, расположенные постоянно или временно на территории с установленными границами либо в одном населённом пункте или в нескольких близлежащих населённых пунктах, объединяются в пожарно-спасательные гарнизоны [2].

Местный ПСГ *городского округа (ГО)* входит в общую структуру территориального ПСГ. На территории ГО начальником местного гарнизона пожарной охраны является начальник подразделения *Федеральной противопожарной службы (ФПС)*, выполняющий функции *руководителя тушения пожара (РТП)*.

Система реагирования на ЧС и обеспечения пожарной безопасности на территории ГО имеет многоуровневую иерархическую структуру, построенную по территориальному, функциональному и отраслевому принципам, она централизована и закрыта (с учётом режима безопасного функционирования). Её подсистемами можно считать органы федерального ГПН, службу пожаротушения, подразделения профилактики пожаров, дежурные караулы (смены) специальных пожарно-спасательных частей, кадровый аппарат и другие структурные подразделения, обеспечивающие жизнеспособность и нормальное функционирование системы пожарной охраны.

По критерию территориального деления в качестве подсистем можно рассматривать специальные пожарно-спасательные части, распределённые в границах ГО.

Подсистемами пожарной охраны являются пожарная охрана Министерства обороны (войсковой части), муниципальные аварийно-спасательные формирования, добровольная пожарная охрана охраняемого объекта и его аварийно-спасательные отделы.

Организация взаимозависимости всех звеньев системы пожарной безопасности на территории ГО является одним из важных условий эффективности её функционирования, способствует совершенствованию взаимодействия органов и организаций, направленного на профилактику пожаров, спасение людей, имущества, ликвидацию пожаров, доведение до минимально возможного уровня воздействия опасных факторов, характерных для аварий, катастроф и иных опасных событий.

Эффективное взаимодействие звеньев системы управления гарнизоном должно обеспечиваться при соблюдении следующих принципов, являющихся основополагающими при обеспечении пожарной безопасности на территории ГО: законности, единоначалия, ответственности за результат, обязательности обратной связи, гуманизма и нравственности, единства применяемых методов, действенности.

Центральным звеном структуры местного ПСГ ГО является личный состав подразделений ФПС, соответствующий квалификационным требованиям к уровню образования, стажу службы, направлению подготовки, профессиональным знаниям и навыкам сотрудников ФПС ГПС [9]. Среди личного состава подразделений ФПС, в зависимости от задач, стоящих перед подразделениями, требования к профессионализму имеют существенные отличия: для целей пожаротушения и проведения АСР наиболее подходит личный состав дежурных караулов (смен), службы пожаротушения; для проведения профилактики пожаров – личный состав групп профилактики пожаров; для выполнения надзорных функций – сотрудники органов ГПН.

Рассмотрение информации, приведенной выше, не имело бы значения, если бы не закрепившееся в МЧС России правило возлагать на непрофильные службы смежные обязанности. Речь идет о закреплении за сотрудниками профилактики средств индивидуальной защиты органов дыхания, допуске их в качестве РТП, высылка на маршруты дозоров личного состава дежурных караулов и т. п. Возложение дублирующих функций в пожарной охране исторически складывалось в непростые времена, связанные с нехваткой личного состава, и к настоящему времени вошло в привычку, эффективность от применения таких методов незначительна.

В процессе управления существуют три режима функционирования местного ПСГ в мирное время: повседневной деятельности, повышенной готовности, чрезвычайной ситуации (особый противопожарный режим) [5, ст. 1, ч. 6].

Режим повседневной деятельности – при отсутствии угрозы возникновения ЧС, выполняют мероприятия по поддержанию в готовности органов управления, сил и средств к выполнению возложенных на них задач.

Режим повышенной готовности – при угрозе возникновения ЧС органы управления, силы и средства приводятся в готовность к применению по предназначению (определены 2 варианта согласно расчёту сил и средств).

Режим чрезвычайной ситуации – органы управления, силы и средства привлекаются в установленном порядке к ликвидации ЧС [4].

Экстренным режимом является особый противопожарный режим – глава ГО устанавливает дополнительные требования пожарной безопасности, в том числе, предусматривающие привлечение населения для локализации пожаров вне границ ГО, вводит запрет на посещение гражданами лесов, принимает дополнительные меры, препятствующие распространению лесных и иных пожаров за границы ГО (увеличение противопожарных разрывов по границам населенных пунктов, создание противопожарных минерализованных полос и другие меры) [2, ст. 30].

Полномочия начальника местного гарнизона по введению режима функционирования гарнизона безоговорочно закреплены только в отношении сотрудников МЧС России. В отношении остальных сил и средств возможно введение такого режима в границах ГО только главой городского округа, как правило, после проведения заседания комиссии по ЧС и обеспечению пожарной безопасности. Согласно федеральному законодательству, глава ГО может определять руководителя ликвидации ЧС, который несёт ответствен-

ность за проведение этих работ в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, и принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от ЧС. Определение начальника местного ПСГ руководителем ликвидации ЧС не является догмой. Соглашения (совместные инструкции) о взаимодействии заключаются (утверждаются) начальником (руководителем) подразделения с руководителями соответствующих служб.

Существует такое понятие – "расписание выезда", которое разрабатывается для тушения пожаров и проведения АСР на территории ГО, охраняемого местным ПСГ, и утверждается главой ГО [7]. На первый взгляд, вопрос кажется урегулирован: начальник местного гарнизона получает единоличные права по руководству силами и средствами гарнизона, но в части 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" определено, что руководители аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, прибывшие в зоны ЧС первыми, принимают на себя полномочия руководителей ликвидации ЧС и исполняют их до прибытия руководителей ликвидации ЧС, определённых законодательством РФ, планами предупреждения и ликвидации ЧС или назначенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, руководителями организаций, к полномочиям которых отнесена ликвидация данных ЧС. Следовательно, принципы централизации и единоначалия в местном гарнизоне работают при соблюдении определённых условий: прибыть в качестве РТП на пожар, прибыть первым на ликвидацию ЧС, закрепить право руководства силами гарнизона при ликвидации ЧС в плане ликвидации [7, ст. 4].

На территории России существует положительный опыт заблаговременного делегирования полномочий по руководству ликвидацией ЧС начальнику местного гарнизона, путём издания постановления главы или приказа руководителя охраняемого объекта по данному вопросу, но эти действия не являются общепринятой практикой, скорее – исключением.

Назрела необходимость пересмотра федерального законодательства в части, касающейся понятий "пожар и ЧС". В практической деятельности пожарной охраны зачастую в результате пожара возникает ЧС. В настоящее время "пожары и ЧС" объединяют в нормативно-правовых актах МЧС России, где все чаще появляется сочетание – "пожарно-спасательное".

Разница в управленческих действиях при реагировании на ЧС и пожары существует в количестве и последовательности привлечения сил и средств ПСГ. Для пожаров введён номер (ранг) пожара, являющийся условным признаком сложности пожара, который определяет количество расчётов (отделений) на основных пожарных автомобилях, привлекаемых для тушения, исходя из возможностей гарнизонов. При реагировании на ЧС предусмотрены уровни реагирования (объектовый, местный, региональный и федеральный). Полномочия по установлению ранга пожара принадлежат руководителю тушения пожара, а по установлению уровня реагирования – руководителю охраняемого объекта, губернатору, правительству РФ.

Кроме того, законодательством на начальника подразделения ФПС в ГО, совмещающим на внештатной основе должность начальника местного гарнизона, возложены такие основные функции:

- руководство Федеральным ГПН;
- руководство газодымозащитной службой;
- воспитательная работа;
- борьба с коррупцией;
- обязанности РТП (в случае пожара);
- финансово-хозяйственные функции специального управления ФПС;
- вопросы кадрового обеспечения;
- организация гарнизонной, караульной служб;
- другие обязанности.

Широкий перечень выполняемых обязанностей в итоге приводит к снижению качества принимаемых решений, психоэмоциональному выгоранию и другим последствиям перегрузки. Социальных же льгот и компенсаций за нештатную работу в законодательстве не предусмотрено.

Ещё одной задачей ПСГ является создание необходимых условий для эффективного применения сил и средств гарнизона при тушении пожаров и проведении АСР. Можно заметить, что руководители местных гарнизонов не участвуют в таком этапе управления, как прогнозирование или стратегическое планирование потребностей в пожарной технике, оборудовании для нужд тушения пожаров и проведения АСР.

В настоящее время научно-технического прогресса на рынке имеется множество образцов техники, оборудования и инвентаря, не каждый из которых обладает оптимальными техническими характеристиками и качеством исполнения. Поставки в гарнизоны ведутся централизованным способом иногда без учёта особенностей охраняемых территорий и объектов. Большое разнообразие техники, особенно – основных пожарных автомобилей, в гарнизоне способствует снижению общего уровня эффективности. К негативным факторам можно также отнести:

- сложность в усвоении личным составом тактико-технических характеристик разнообразной техники;
- сложность проведения необходимых при тушении пожаров расчётов, с учётом различных тактико-технических характеристик пожарной техники;
- индивидуальный подход в приобретении уникальных (дорогостоящих) запчастей при техническом обслуживании и ремонте пожарной техники;
- самостоятельное переоборудование автомобилей в подразделениях, под действующие требования и установленные нормы.

Положительным моментом в системе совершенствования системы управления местным гарнизоном, является практическая отработка вопросов взаимодействия подразделений ПСГ при тушении пожаров и проведении АСР, которая осуществляется при проведении пожарно-тактических учений, пожарно-тактических занятий, в том числе с привлечением сотрудников территориального ПСГ.

Совершенствование управленческой деятельности местного ПСГ должно проходить по следующим направлениям:

- разработка единой концепции развития и устройства гарнизонов;
- внесение изменений в существующие и издание новых законов, нормативно-правовых актов для исключения коллизий;
- включение стратегического планирования в функции гарнизонов;
- применение единообразных, надёжных и современных образцов техники;
- введения на законодательном уровне принципа взаимозависимости систем ПСГ и органов государственной власти или местного самоуправления;
- снятие с начальника ПСГ дублирующих и делегирование второстепенных функций подчинённым должностным лицам;
- в целях повышения мотивации личного состава, назначение компенсаций и льгот, периодическая аттестация в подразделениях ФПС ГПС всех граждан, входящих в структуру ПСГ.

Для решения общих задач, стоящих перед МЧС России до 2030 г., необходимо развивать внутренние резервы: профессионализму личного состава уделить особое внимание; на основе процесса обучения и новейших технологий тренинга, применяемых в учебных заведениях МЧС России, повышать квалификацию управленцев, последовательно готовить начальствующий состав оперативных подразделений, а также пожарных и спасателей как универсальных профессионалов.

Главной целью МЧС России до 2030 г. является обеспечение безопасности каждого гражданина и общества в целом. Такой подход диктует социально-политическая ситуация в мире, который полон ЧС и других опасностей [1].

Литература

1. **Стратегия** развития МЧС России до 2030 года. <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/interview/item/4483440>.
2. **Федеральный** закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
3. **Приказ** МЧС России от 31 марта 2011 г. № 156 "Об утверждении Порядка тушения пожаров подразделениями пожарной охраны".
4. **Федеральный** закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".
5. **Приказ** МЧС России от 22 января 2013 г. № 32 "Об утверждении Положения о порядке приведения структурных подразделений центрального аппарата, территориальных органов МЧС России, подразделений Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, спасательных воинских формирований МЧС России, аварийно-спасательных и поисково-спасательных формирований, военизированных горноспасательных частей, подразделений Государственной инспекции по маломерным судам, образовательных, научно-исследовательских и иных учреждений и организаций, находящихся в ведении МЧС России, в готовность к применению по назначению в мирное время".
6. **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".
7. **Федеральный** закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей".
8. **Федеральный** закон от 23 мая 2016 г. № 141-ФЗ "О службе в Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".
9. **Приказ** МЧС России от 1 декабря 2016 г. № 653 "О квалификационных требованиях к должностям в Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы".
10. **Приказ** МЧС России от 12 октября 2016 г. № 543 "Об утверждении типового Положения о местном пожарно-спасательном гарнизоне".

References

1. Strategija razvitija MChS Rossii do 2030 goda (The development strategy of Emercom of Russia until 2030). <http://www.mchs.gov.ru/dop/info/smi/interview/item/4483440>.
2. Federal'nyj zakon ot 21 dekabnja 1994 g. No 69-FZ "O pozharnoj bezopasnosti" (About fire safety).
3. Prikaz MChS Rossii ot 31 marta 2011 g. No 156 "Ob utverzhdenii Porjadka tushenija pozharov podrazdelenijami pozharnoj ohrany" (On approval of the order of extinguishing fires by fire protection units).
4. Federal'nyj zakon ot 21 dekabnja 1994 g. No 68-FZ "O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodno i tehnogenno haraktera" (On protection of the population and territories from emergency situations of natural and man-made nature).
5. Prikaz MChS Rossii ot 22 janvarja 2013 g. No 32 "Ob utverzhdenii Polozhenija o porjadke privedenija strukturnyh podrazdelenij central'nogo apparata, territorial'nyh organov MChS Rossii, podrazdelenij Federal'noj protivopozharnoj sluzhby Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby, spasatel'nyh voinskih formirovanij MChS Rossii, avarijno-spasatel'nyh i poiskovo-spasatel'nyh formirovanij, voenizirovannyh gornospasatel'nyh chastej, podrazdelenij Gosudarstvennoj inspekcii po malomernym sudam, obrazovatel'nyh, nauchno-issledovatel'skih i inyh uchrezhdenij i organizacij, nahodjashhihsja v vedenii MChS Rossii, v gotovnost' k primeneniju po prednaznacheniju v mirnoe vremja".
6. Prikaz MChS Rossii ot 5 maja 2008 g. No 240 "Ob utverzhdenii Porjadka privlechenija sil i sredstv podrazdelenij pozharnoj ohrany, garnizonov pozharnoj ohrany dlja tushenija pozharov i provedenija avarijno-spasatel'nyh rabot" (On Approving the Procedure for Involving Forces and Means of Fire Protection Units, Fire Protection garrisons for extinguishing fires and carrying out rescue operations).
7. Federal'nyj zakon ot 22 avgusta 1995 g. No 151-FZ "Ob avarijno-spasatel'nyh sluzhbah i statuse spasatelej" (About rescue services and the status of rescuers).
8. Federal'nyj zakon ot 23 maja 2016 g. No 141-FZ "O sluzhbe v Federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby i vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii" (On the service in the Federal Fire Service of the State Fire Service and the introduction of amendments to certain legislative acts of the Russian Federation).
9. Prikaz MChS Rossii ot 1 dekabnja 2016 g. No 653 "O kvalifikacionnyh trebovanijah k dolzhnostjam v Federal'noj protivopozharnoj sluzhbe Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby" (On the qualification requirements for posts in the Federal Fire Service of the State Fire Service).
10. Prikaz MChS Rossii ot 12 oktjabnja 2016 g. No 543 "Ob utverzhdenii tipovogo Polozhenija o mestnom pozharno-spasatel'nom garnizone" (On approval of the model Regulations on the local fire and rescue garrison).