

Р.В. Мордовцев, А.Д. Ищенко, М.А. Шурыгин
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: bi-bik87@mail.ru)

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ ПОЖАРНО-СПАСАТЕЛЬНОГО ГАРНИЗОНА

Рассмотрены правовые проблемы взаимодействия сил и средств пожарно-спасательного гарнизона, особенности управления и возможные направления развития и совершенствования функционирования деятельности гарнизона как государственного органа, наделённого легитимными правами при решении вопросов, связанных с тушением пожаров.

Ключевые слова: пожарно-спасательный гарнизон, силы и средства, управление, совершенствование.

Законодательной основой создания пожарно-спасательных гарнизонов является статья 22.2 Федерального закона РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности", а организационное обустройство пожарно-спасательных гарнизонов осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий".

В качестве первого шага в вопросах организационного обустройства пожарно-спасательных гарнизонов стала разработка и утверждение *Положения о пожарно-спасательных гарнизонах (далее – Положение)*, утверждённое приказом МЧС России от 25 октября 2017 г. № 467, зарегистрированное в Министерстве юстиции Российской Федерации 9 февраля 2018 года, регистрационный № 49998).

Пожарно-спасательные гарнизоны (ПСГ) призваны осуществлять свою деятельность для выполнения задач, реализующих поставленные цели, которые являются частью единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Одной из основных целей создания ПСГ является организация взаимодействия и координации органов управления и подразделений, граждан, принимающих участие в работе по обеспечению пожарной безопасности, а также ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в соответствии законодательством Российской Федерации (рис. 1) [1].

Основными свойствами ПСГ является их эффективность, которая оказывает прямое влияние на состояние защищённости личности и имущества от пожаров и аварий. Из разнообразных видов систем многоуровневые и иерархически выстроенные присущи всем ПСГ при любых режимах функционирования и территориального расположения.

Именно поэтому говорить о значении ПСГ и гарнизонной службы в деле обеспечения пожарной безопасности страны и готовности сил и средств к тушению пожаров и спасанию людей было бы попросту излишне.



Рис. 1. Структура пожарно-спасательного гарнизона

А вот на вопросах состояния дел в сфере управления силами и средствами ПСГ и гарнизонной службой и отношения к нему со стороны Федерального и территориальных органов, уполномоченных на решение задач в области пожарной безопасности, следовало бы остановиться.

Территориальными органами, уполномоченными на решение задач в области пожарной безопасности (далее – территориальный орган) достигнуто упорядочение деятельности ПСГ, в том числе на основе реализации требований нормативных правовых актов МЧС России, что является положительным моментом в сфере управления ПСГ.

Среди негативных моментов деятельности ПСГ следует отметить необо- значенность целей и задач ПСГ, недостаточно высокий уровень аналитической работы и исполнительской дисциплины, отсутствие в полном объёме контрольных функций за процедурой принятия управленческих решений и их реализацией.

Вместе с тем данные недостатки сформировались на фоне не полностью проработанного правового регулирования деятельности ПСГ на уровне ведомственного нормотворчества [2]. Положения нормативных правовых актов МЧС России в части касающейся деятельности ПСГ, гарнизонной службы, в настоящее время не эффективны. Это в первую очередь относится к разработке или переработке Положений о нештатных службах (рис. 2).

Широкий круг вопросов, который охватывает деятельность ПСГ (рис. 3) требует более проработанного нормативного регулирования и координации направлений деятельности для выполнения целей и решения задач ПСГ.

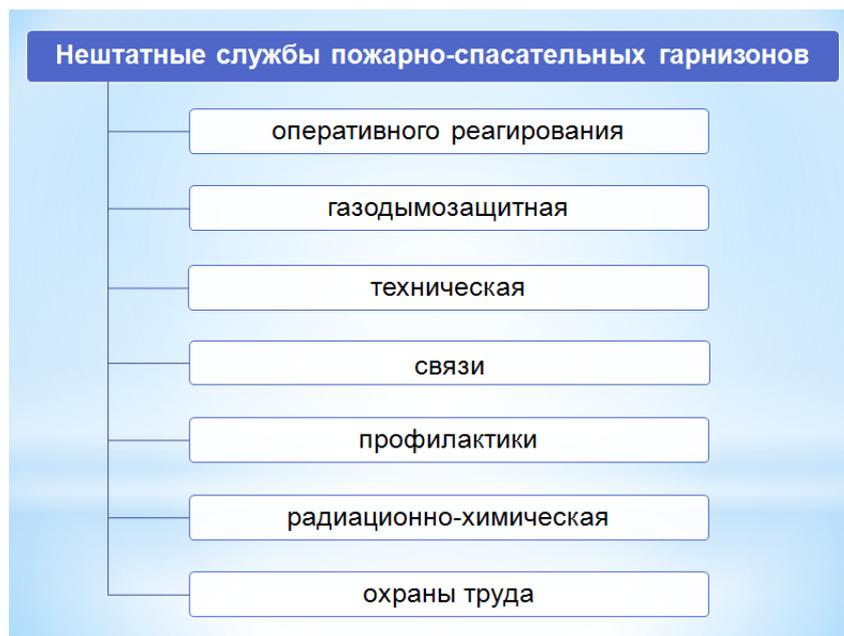


Рис. 2. Нештатные службы пожарно-спасательных гарнизонов



Рис. 3. Основные задачи пожарно-спасательных гарнизонов

В определении ПСГ, приведённом в Федеральном законе № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 г. "О пожарной безопасности", он представлен как целое, составленное из множества активных элементов, находящихся и действующих в правовых, административных и социально-экономических отношениях. Следовательно, ПСГ не что иное, как система, к элементам которой следует отнести:

1) субъекты управления (руководители, нештатные службы);

2) управляемые объекты (организационно-штатные единицы системы ГПС, других видов пожарной охраны, отдельные сотрудники, работники), то есть объекты, которые воспринимают решения и управленческие воздействия руководителей и трансформируют их в процессе деятельности.

ПСГ поддерживает в "работоспособном" состоянии организационные, информационные и материально-технические условия для решения основных задач пожарной охраны, на которые направляются усилия территориальных органов МЧС России. Если говорить обобщённо, важно в первую очередь видеть, какова юридическая связанность и взаимозависимость деятельности ПСГ и территориального органа.

Но управленческие решения и нормативные правовые акты (правила поведения) для субъектов и объектов управления ПСГ принимает исключительно территориальный орган МЧС России.

В этой связи следует подчеркнуть, что ПСГ придан особый не юридический статус, то есть все его управленческие установления не носят обязательный юридический характер, он не наделён полномочиями принудительного характера при реализации задач гарнизонной службы. Поэтому цели, поставленные перед ПСГ, и набор управленческих функций, которые он призван осуществлять во имя этих целей, должны быть ясно и исчерпывающе описаны в его компетенции. Тогда станет понятным, для чего создан ПСГ и как он реально действует.

В нормативных правовых актах это требование не соблюдено: описание целей и управленческих функций подменено описанием задач гарнизонной службы (но не гарнизона). Поэтому, видится целесообразным оформление и установление элементов правового статуса ПСГ, и это только один из шагов повышения эффективности управления деятельностью ПСГ [3].

Одновременно следует отметить, что та правовая форма, которой утверждено положение о ПСГ, в настоящее время не способна отрегулировать весь спектр деятельности ПСГ, так как в этой сфере затрагиваются вопросы правового регулирования (управление и координация) всех органов управления и подразделений (аварийно-спасательных формирований, служб жизнеобеспечения) различных форм собственности. Для достижения необходимого уровня взаимодействия организаций разных организационно-правовых форм принципиально важным является упорядочение правоотношений (нормативной правовой базы).

Поскольку указанная управленческая деятельность подразумевает административно-властное подчинение Федеральной противопожарной службе всех органов управления и подразделений, что концептуально невозможно осуществить в рамках ведомственных документов, необходимо урегулировать отношения в едином правовом акте, который должен быть принят органом, наделённым государственно-властными полномочиями.

Урегулировать указанные вопросы целесообразно путём разработки концепции организации управления и координации гарнизонами, изменением и становлением новых управленческих отношений в области организации пожаротушения и проведения аварийно-спасательных работ, в том числе при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

При этом нормативные правовые акты иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных организаций, регулирующих порядок организации деятельности различных видов пожарной охраны, в том числе аварийно-спасательных формирований, а также служб жизнеобеспечения, созданных ими, и в установленном порядке включённых в состав сил и средств гарнизонов, зачастую противоречат друг другу и нормативным правовым актам МЧС России. Это в свою очередь в ряде случаев не позволяет добиться положительных результатов при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ, в том числе и при чрезвычайных ситуациях.

В этой связи представляется целесообразным в целях определения основ организации управления, координации и ведения боевых действий по тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ, а также создания нештатных служб управления, газодымозащитной, технической, связи и профилактики принять единый комплексный нормативный правовой акт, утверждённый соответствующим актом Правительства Российской Федерации.

Необходимость такого регулирования можно проиллюстрировать на следующем примере: как известно, ПСГ осуществляет реагирование на любое возникающее событие путём возможно быстрого прибытия к месту его возникновения. При этом предусматривается возможность потушить максимально возможный на охраняемой территории пожар. Для этого реализуется принцип расщепления пожарных подразделений по территории для своевременного прибытия в любую точку и одновременно предусматривается своевременное сосредоточение необходимого количества сил гарнизона в ней. Определение максимально возможного пожара производится расчётным методом с учётом пожарной опасности и вероятности возникновения пожара на объектах в условиях мирного времени.

Существует практика определения границ местного ПСГ по административно-территориальному делению или по организационно-штатному устройству преобладающего вида пожарной охраны, как правило, это Федеральная противопожарная служба или противопожарная служба субъекта Российской Федерации. Такие подходы, несомненно, удобны с точки зрения организации повседневной служебной деятельности местного ПСГ, и даже, чаще всего, позволяют привлекать требуемое для тушения пожара по максимально установленному рангу количество сил.

Однако, это не всегда согласуется с временным фактором, когда с одной стороны следует предусмотреть тушение наиболее часто встречающихся пожаров, а с другой – возможность своевременного сосредоточения сил местного гарнизона для тушения пожара по максимально установленному рангу на объекте или в населенном пункте.

Для реализации этих положений возможности местного гарнизона могут находиться в пределах от установленной законом "О пожарной безопасности" обязанности тушения пожара (при соблюдении установленного времени прибытия) до такого наличия сил постоянной готовности, когда пожар может быть ликвидирован в тех размерах, которые он принял к моменту прибытия к месту вызова подразделения пожарной охраны.

В первом случае обеспечить прибытие и соблюдение требований Федерального закона № 123-ФЗ от 22 июля 2008 г. "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности" можно, 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.

Поэтому формирование местного ПСГ путём определения его границ может вестись с учётом нескольких подходов, опирающихся на законодательство в области пожарной безопасности, в том числе и применяемых в практической деятельности. Гарнизон может быть сформирован таким образом, чтобы его сил было достаточно для тушения пожара с тем результатом, который задан на охраняемой гарнизонами территории, сложившимся уровнем пожарной опасности, установленным и определяемым в соответствии с требованиями пожарной безопасности. Данные подходы следует заложить в нормативный документ.

Другим механизмом совершенствования эффективности управления деятельностью ПСГ является реализация функции анализа и планирования.

С выходом нормативных правовых актов ПСГ получили новый импульс в реализации комплекса определённых функций управления. К минимуму управленческих функций, без которых не может осуществляться ни один управленческий цикл, относятся: анализ, планирование, организация, регулирование, кадровое обеспечение, контроль.

Сравнительно новая для ПСГ управленческая функция – анализ деятельности гарнизона. В рамках правового регулирования, в том числе в *Уставе подразделений пожарной охраны (далее – Устав)*, эта функция управления отражена мало, нет её и в обязанностях начальника ПСГ. Попытки научно-исследовательских и образовательных учреждений описать предмет, основные задачи и приёмы анализа деятельности ПСГ в единой форме не реализованы. Имеющиеся результаты в этой области не отражают качества научно-обоснованного подхода к анализу. Ключевой задачей в этом направлении следует считать разработку нормативного документа, определяющего методику анализа и оценки эффективности деятельности ПСГ.

В решающей степени повышение эффективности управления ПСГ зависит от обоснованной системы нештатной службы управления, структуры её органов, чёткой дифференциации их правового статуса. Такой нештатный орган управления предусмотрен, но только для тех гарнизонов, где есть штатная служба пожаротушения. Предстоит провести классификацию и сделать стабильной структуру органов управления ПСГ, что позволит создать более чёткий механизм принятия и исполнения решений.

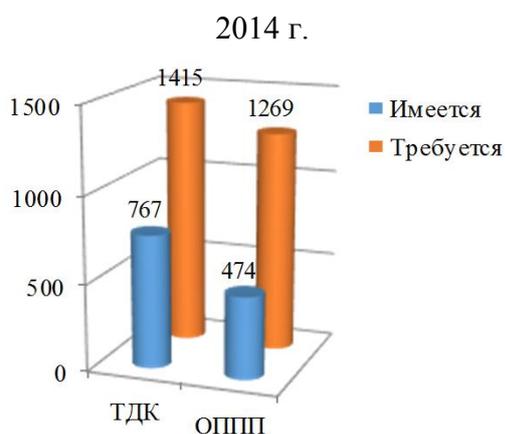
Принципиально важно подойти к такой структуре ПСГ, при которой штатная (или нештатная) структура управления была бы самостоятельным органом управления, образуемым для осуществления специализированных функций по обеспечению гарнизонной службы. Пусть это будет служба пожаротушения, отряд или пожарная часть, но не набор трех функциональных структур (ЦУКС, СПТ, ЦППС и диспетчер пункта связи части), представляющих собой совокупность разных элементов системы с различными признаками властных полномочий и характером выполняемых функций. Это означает, в первую очередь, необходимость установления и соблюдения рамок компетенции для рассматриваемого органа управления. Компетенция означает наличие полномочий. В Уставе их нет, а, следовательно, не выполняются и функциональные задачи.

Также важным направлением преобразований в системе управления ПСГ является освоение современных технологий управления: совокупность информационных, организационных, социальных, обучающих и научно-исследовательских технологий, их применение в процессе повседневной оперативно-служебной деятельности. Основным каналом освоения новых управленческих технологий должна стать система образования, служебной подготовки и повышения квалификации кадров системы МЧС России и ГПС.

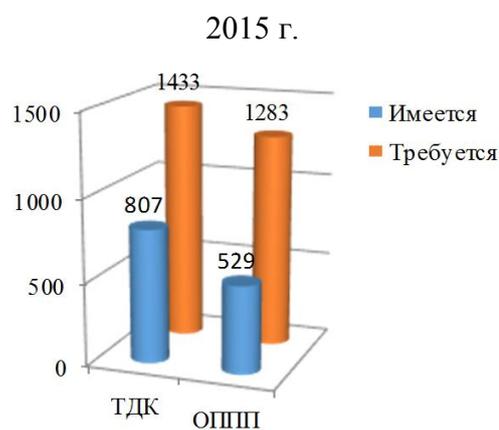
Таким образом, перед начальниками территориальных органов МЧС России ставятся две принципиальные задачи – создание условий для освоения современных технологий управления и формирование соответствующего механизма учебно-методического обеспечения учебного процесса.

Как частный пример совершенствования механизма обеспечения подразделений пожарной охраны учебными объектами, рассмотрим организацию подготовки личного состава газодымозащитной службы. В настоящее время обеспечения подразделений пожарной охраны учебно-тренировочными объектами не является удовлетворительным. Анализ статистических данных показывает, что соотношение фактического числа учебных объектов (теплодымокамера и огневая полоса психологической подготовки) к требуемому составляет половину, и эта тенденция значительно не изменяется.

Сокращение требуемого числа учебных объектов к аналогичному периоду сократилось на 2,8 % и 4,3 %, соответственно (рис. 4), что, в свою очередь, даёт объективное представление о низкой динамике и необходимости значительных затрат на решение данного вопроса с учётом роста требуемого числа тренировочных объектов на 1,3 % и 1,1 %, соответственно. При этом тренировки для поддержания уровня готовности подразделений пожарной охраны проводить нужно регулярно [4].



Динамика состояния оснащения учебно-тренировочными объектами (+ / -) в % к 2015 г.



Динамика состояния оснащения учебно-тренировочными объектами по отношению к требуемому в 2014 г.

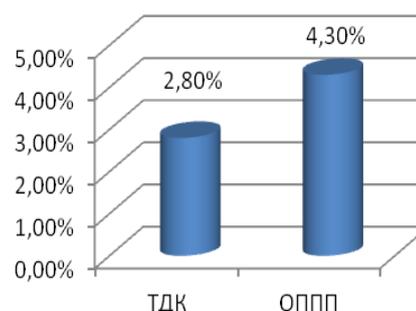
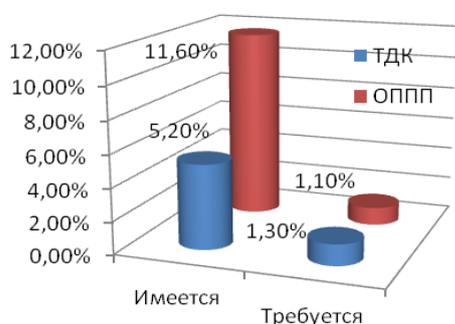


Рис. 4. Показатели укомплектованности подразделений пожарной охраны учебными объектами на территории России:

ТДК – теплодымокамера;

ОППП – огневая полоса психологической подготовки

Современная нормативно-правовая база в данной сфере деятельности не даёт чёткого представления о механизме управления профессиональной подготовкой личного состава ПСГ.

Ввиду сказанного, в рамках формирования современной системы управления силами и средствами ПСГ, необходимо сформировать принципиально новый подход к организации тренировочных занятий, позволяющий провести градацию, которая на территориях отдельно взятых местных пожарно-спасательных гарнизонов, позволив создать "гибкую" систему управления профессиональной подготовкой газодымозащитников [5, 6].

Необходимость совершенствования управления деятельностью ПСГ и гарнизонной службы не ограничиваются только вышеуказанной проблематикой. Она намного шире, причём как федерального, так и территориального и местного уровней. Это требует пересмотра ключевых ориентиров организации деятельности ПСГ в современных условиях и методов её реализации в сложившемся правовом и социально-экономическом поле.

Литература

1. *Молодоженцев П.В.* Совершенствование управления местным пожарно-спасательным гарнизоном // Технологии техносферной безопасности. Вып. 2 (72). 2017. С. 236-241. <http://academygps.ru/ttb>.
2. *Зоков В.А., Дзугкоев А.К.* МЧС России в механизме нормотворчества // Вестник Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России. 2011. № 3. С. 92-97.
3. *Молодоженцев П.В.* Потенциал местного пожарно-спасательного гарнизона // Молодой учёный. 2017. № 10. С. 490-493. <https://moluch.ru/archive/144/40341/>
4. *Анисимов С.Ю.* Огневой полигон "ПТС-Лава" в пожарно-строевой подготовке пожарных при формировании психофизических профессиональных навыков // Актуальные проблемы пожарной безопасности: матер. XXVIII междунар. науч.-практ. конф.: в 2 ч. М.: ВНИИПО МЧС России, 2016. Ч. I. С. 77-82.
5. *Ищенко А.Д., Шурыгин М.А.* Организационно-технические решения планирования маршрута следования мобильного учебно-тренировочного комплекса при организации тренировок газодымозащитников // Транспорт России: проблемы и перспективы – 2016: матер. междунар. науч.-практ. конф. СПб.: ИПТ РАН, 2016. С. 227-230.
6. *Ищенко А.Д., Шурыгин М.А.* Планирование маршрута следования мобильного учебно-тренировочного комплекса в зависимости от обоснованной необходимости // Транспорт России: проблемы и перспективы – 2017: матер. междунар. науч.-практ. конф. СПб.: ИПТ РАН, 2017. С. 163-166.

Статья поступила в редакцию интернет-журнала 24 августа 2017 г.

R.V. Mordovcev, A.D. Ishchenko, M.A. Shurygin
IMPROVING THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT
OF FORCES AND MEANS OF FIRE AND RESCUE GARRISON

The main problems in the sphere of management of fire and rescue of the garrisons of the country with the task of extinguishing fires are reviewed and analyzed. Peculiarities of legal regulation of activities of fire and rescue of the garrisons, and the main ways of improving this area were discussed. The problems of management in the system of professional training of the fire and rescue of the garrisons in the area desire to work in an environment unsuitable for breathing and possible ways of optimization to the peculiarities of functioning of the personnel were also highlighted.

Key words: fire and rescue garrison, forces and means, management, improving.

References

1. Molodozhentsev P.V. Improving the management of local fire and rescue of the garrison. *Tehnologii tehnosfernoj bezopasnosti*, vol. 2 (72), 2017, pp. 236-241. <http://academygps.ru/ttb> (in Russ.).
2. Zokoev V.A., Dzugkoev A.K. Emercom of Russia in the rulemaking mechanism. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta Gosudarstvennoy protivopozharnoy sluzhby MChS Rossii*, 2011, no. 3, pp. 92-97 (in Russ.).
3. Molodozhentsev P.V. The potential of local fire and rescue garrison. *Molodoy uchenyy*, 2017, no. 10, pp. 490-493. <https://moluch.ru/archive/144/40341/> (in Russ.).
4. Anisimov S.Yu. *Ognevoy poligon "PTS-Lava" v pozharno-stroyevoy podgotovke pozharnykh pri formirovaniy psikhofizicheskikh professionalnykh navykov* [Fire range "PTS-Lava" in fire-drill training of firefighters in the formation of psychophysical professional skills]. *Aktualnyye problemy pozharnoy bezopasnosti: mater. XXVIII mezhdunar. nauch.-prakt. konf.: v II ch.* [Proceed. of the materials of the XXVIII International scientific and technical conference "Actual problems of fire safety" in 2 parts]. Moscow, All-Russian Research Institute for Fire Protection of Emercom of Russia Publ., 2016, part I, pp. 77-82.
5. Ishchenko A.D., Shurygin M.A. Organizational and technical solutions, route planning mobile training complex for training firefighters, local fire garrisons. *Transport Rossii: problemy i perspektivy – 2016: mater. mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Proceed. of the materials of the International scientific and technical conference "Transport of Russia: problems and prospects – 2016"]. Saint Petersburg, Solomenko Institute of Transport Problems of the Russian academy of sciences Publ., 2016, pp. 227-230 (in Russ.).
6. Ishchenko A.D., Shurygin M.A. Planning the route mobile training complex depending on justified need. *Transport Rossii: problemy i perspektivy – 2017: mater. mezhdunar. nauch.-prakt. konf.* [Proceed. of the materials of the International scientific and technical conference "Transport of Russia: problems and prospects – 2017"]. Saint Petersburg, Solomenko Institute of Transport Problems of the Russian academy of sciences Publ., 2017, pp. 163-166 (in Russ.).