

Литература

1. О добровольчестве (волонтерстве): Проект Федер. закона Рос. Федерации от 11 янв. 2013 г.: [сайт]. URL: <http://www.pravmir.ru/proekt-federalnogo-zakona-o-dobrovolchestve-11-01-2013/> (дата обращения: 24.04.2013).
2. Страхование: учеб. 3-е изд. / под ред. Т.А. Фёдоровой. М.: Магистр, 2009. С. 495–526.
3. Огневое страхование // Вестник МЧС России. 2010. № 3 (25).
4. Благотворительность в России: [сайт]. URL: <http://charity.lfond.spb.ru/sisterhood/> (дата обращения: 07.05.2013).
5. Казакевич Л.И. К вопросу об эволюции термина «волонтерство» // Социальная работа в России: образование и практика: сб. науч. тр. 27 февраля 2011 г. Томск: ТУСУР, 2011.
6. Волонтерство помогает улучшить жизнь и здоровье: [сайт]. URL: <http://www.worldvolunteerweb.org/take-action/be-a-volunteer.html> (дата обращения: 30.04.2013).

О ПРИЧИНАХ, ПРЕПЯТСТВУЮЩИХ СОЗДАНИЮ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНЫХ ПОЖАРНЫХ КОМАНД ПО ЗАЩИТЕ СЕЛЬСКИХ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

**А.А. Грешных, кандидат юридических наук,
доктор педагогических наук, профессор.**

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

В.Б. Рондырев-Ильинский, кандидат педагогических наук.

Нижевартовский государственный гуманитарный университет

Рассмотрены проблемные вопросы, связанные с созданием и деятельностью общественных организаций добровольной пожарной охраны по защите сельских населенных пунктов.

Ключевые слова: добровольная пожарная охрана, добровольный пожарный, профессиональная подготовка, руководитель тушения пожара

ON REASONS OBSTRUCTIVE TO CREATE AND PRACTICE VOLUNTEER FIRE SERVICE

A.A. Greshnih.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

V.B. Rondirev-Ilinsky.

Nizhnevartovsk of State university for the humanities

There have been performed some problem questions related by creation and activity volunteer fire service to protect countryside.

Keywords: volunteer fire department, volunteer fireman, professional drill, fire manager

В жизни человечества все большее место занимают проблемы, связанные с увеличением количества чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, приводящих к значительным людским потерям и огромному материальному ущербу.

В последнее время большое число происходящих пожаров и связанная с ними гибель граждан Российской Федерации актуализировали проблемы обеспечения пожарной безопасности в населенных пунктах. Особенно остро стоит вопрос организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику пожаров и их тушение в сельской местности.

Из-за распада ранее существовавших совхозов и колхозов, в которых были созданы и успешно выполняли поставленные задачи добровольные пожарные команды, большая часть населенных пунктов остались не защищенными.

По оценке экс-министра МЧС России генерала-армии С.К. Шойгу, ежегодно на пожарах погибает более 11 тыс. жителей нашей страны. Особую тревогу вызывают пожары на социальных объектах и в жилых помещениях. Свежи в памяти трагические события, произошедшие в сельских пансионатах для пенсионеров Республики Коми, Тульской области, унесшие более 100 человеческих жизней. Основная сложность ликвидации пожаров в сельских населенных пунктах определяется большой удаленностью от мест расположения пожарных частей.

В настоящее время в стране, по данным МЧС России, более 32 тыс. сельских населенных пунктов, до которых профессиональные подразделения пожарной охраны могут добраться более установленных законом 20 мин [1]. А общая численность населения этих сел и деревень составляет около 37 млн человек, что составляет 25 % от численности жителей государства.

Изучив материалы советского периода, мы обнаружили, что в целях обеспечения пожарной безопасности в колхозах и совхозах, а также личного имущества колхозников Постановлениями Советов Министров республик была организована пожарно-сторожевая охрана. В состав неё входили штатные и нештатные работники. Председатели колхозов и совхозов были заинтересованы в обеспечении пожарной безопасности и проводили соответствующую работу. На государственном и местном уровнях для добровольцев были определены меры стимулирования и поддержки. Добровольцами тушилось до 15 % пожаров, происходящих в сельской местности [2]. С распадом Советского Союза исчезли коллективные хозяйства, изменилось законодательство, но не исчезла необходимость организации пожарной безопасности в сельских населенных пунктах. В настоящее время гражданами самостоятельно тушится не более 4,8 % пожаров.

Создание в каждом сельском населенном пункте профессиональных подразделений пожарной охраны, оснащение их пожарной автомобильной техникой и специальным оборудованием будет нецелесообразным, так как потребует больших затрат, а эффективность задействования данных подразделений будет минимальной.

Зарубежный опыт показывает, что одним из наиболее рациональных способов решения данной проблемы является организация добровольной пожарной охраны. Во многих зарубежных государствах Западной Европы и Америки добровольческое движение наиболее развито и доказало свою состоятельность. В большинстве из них добровольная пожарная охрана организована на исходных принципах и базируется на постоянном, частично или полностью оплачиваемом командном и техническом составе (водители, мотористы и т.д.) с привлечением добровольцев, которых стимулируют льготами или временной оплатой за выполнение работы по тушению пожаров. Также широко используется моральное стимулирование в виде наград, знаков отличия, а также за счет сложившихся традиций уважения и престижности в общественном мнении [3]. Развитие пожарного добровольчества в России многие годы во многом сдерживалось несовершенством нормативно-правовой базы и отсутствием законодательно установленных стимулов, льгот и преимуществ для граждан, добровольно участвующих в деятельности по профилактике и тушению пожаров.

Важным решением в этом направлении стали вступившие в действие Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации. На территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры это Закон от 30 сентября 2011 г. № 86-оз «О добровольной пожарной охране» [4]. Принятые законы определили общие организационно-правовые, экономические и социальные основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны на территории Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, регулируют отношения в этой области между органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями пожарной охраны, должностными лицами и гражданами Российской Федерации, участвующими в обеспечении пожарной безопасности.

Несмотря на это, работа по развитию добровольчества в большинстве своем не получила желаемого результата, сводится к формализму и не имеет ничего общего с реальной деятельностью, направленной на предупреждение и тушение пожаров в сельских населенных пунктах.

Проанализировав данную ситуацию, мы выявили ряд причин, препятствующих созданию и развитию добровольной пожарной охраны по защите сельских населенных пунктов.

Во-первых, это разделение полномочий. Согласно ст.ст. 16 и 17 Федерального закона № 69 «О пожарной безопасности» полномочия по организации тушения пожаров в населенных пунктах возложены на органы государственной власти и субъекты Российской Федерации. При этом принятие мер по локализации пожаров, спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы, согласно ст. 19 указанного выше закона, отнесены к полномочиям органов местного самоуправления [5]. Исходя из этого, именно на органы государственной власти должна быть возложена и законодательно закреплена инициатива по созданию, стимулированию и социальной поддержке граждан, участвующих на добровольной основе в деятельности по профилактике и тушению пожаров, а также укреплению материально-технической базы общественных организаций. Одновременно на органы местного самоуправления целесообразно возложить непосредственную работу с общественными организациями и добровольцами, оказание содействия в их деятельности и выделение средств на укрепление материальной базы.

Во-вторых, это вопросы регистрации общественных организаций «Добровольная пожарная охрана» по защите территорий, которые, согласно ст. 8 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», в обязательном порядке должны быть зарегистрированы в качестве юридических лиц.

Согласно ст. 2 указанного выше закона, добровольная пожарная охрана – это социально ориентированные общественные объединения пожарной охраны, созданные по инициативе физических или юридических лиц (общественных объединений) для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ [6].

Учитывая реалии сегодняшней жизни и социально-экономическое развитие отдельных регионов нашей страны, нужно признать, что не в каждом селе или деревне найдутся инициативные, достаточно грамотные и мотивированные граждане, взявшие на себя бремя сбора документов, их регистрации и организации работы самой общественной организации. К этому можно добавить, что кроме вышеперечисленного, организаторы должны будут нести финансовые затраты из собственных средств на поездки в органы власти и на регистрацию документов.

Если органы власти, на которые возложена обязанность организации тушения пожаров в населенных пунктах, не будут проявлять заинтересованности в организации добровольчества, то рассчитывать, что какие-то физические или юридические лица проявят активность и пожелают за счет собственных средств (а они немалые) и собственного времени заниматься данной деятельностью – является утопией и самообманом.

В-третьих, это отсутствие законодательно определенного порядка постоянного финансирования для созданных и в установленном порядке зарегистрированных добровольных пожарных дружин, установления для них единых государственных мер социальной поддержки, а также стимулирования труда граждан, принимающих активное участие в предупреждении возникновения пожаров либо непосредственном их тушении.

В принятых законах данные нормы прописаны, но они не конкретизированы, носят форму рекомендательного характера и не являются обязательными для органов власти. Действующее законодательство делает ссылку на учредителя, который должен все указанные выше вопросы решать самостоятельно, а органы государственной власти и местного самоуправления могут оказывать или не оказывать поддержку. Таким образом, развитие добровольчества как движения, имеющего своей задачей решение не только

вопросов безопасности, но и социального направления, напрямую зависит от конкретного руководителя, конкретного органа власти.

Парадоксальность данной ситуации заключается еще и в том, что установление мер социальной поддержки и льгот также возложены на органы власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления. А это означает, что добровольные пожарные, выполняющие одни и те же задачи и возложенные на них обязанности, в разных регионах и поселениях будут получать различные меры социальной и финансовой поддержки, причем где-то они могут отсутствовать вообще, что также не противоречит законодательству.

Законодатель определил, что в общественной организации по защите территорий должны быть должности, которые выполняют свои обязанности на платной основе – это руководитель, моторист, бухгалтер. При этом решение вопросов по оплате труда указанных выше должностных лиц возложено на учредителя общественной организации, которая не является коммерческой, а значит, постоянного дохода от своей деятельности не имеет.

Как мы видим, в данный список не включены непосредственные участники тушения пожаров. По определению, добровольный пожарный – это физическое лицо, являющееся членом или участником общественного объединения пожарной охраны и принимающее на безвозмездной основе участие в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ [6]. Таким образом, данное определение не устанавливает обязательность нормы по оплате их труда.

Четвертой причиной является вопрос ответственности лиц за организацию тушения пожаров в населенных пунктах, в которых отсутствуют профессиональные подразделения пожарной охраны.

По определению, тушение пожаров представляет собой действия, направленные на спасение людей, имущества и ликвидацию пожаров.

При тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ проводятся необходимые действия по обеспечению безопасности людей, спасению имущества, в том числе:

- проникновение в места распространения (возможного распространения) опасных факторов пожаров, иных чрезвычайных ситуаций;
- создание условий, препятствующих развитию пожаров, а также иных чрезвычайных ситуаций и обеспечивающих их ликвидацию;
- использование при необходимости дополнительно имеющихся в наличии у собственника средств связи, транспорта, оборудования, средств пожаротушения и огнетушащих веществ с последующим урегулированием вопросов, связанных с их использованием, в установленном порядке;
- ограничение или запрещение доступа к местам пожаров, а также ограничение или запрещение движения транспорта и пешеходов на прилегающих к ним территориях;
- охрана мест тушения пожаров (в том числе на время расследования обстоятельств и причин их возникновения);
- эвакуация с мест пожаров людей и имущества, оказание первой помощи.

Отметим, что выполнение указанного комплекса проводимых мероприятий и решаемых задач связано с высоким профессионализмом и определенным риском для жизни и здоровья самих добровольцев.

Согласно ст. 22 Федерального закона № 69 «О пожарной безопасности», непосредственное руководство тушением пожара осуществляется руководителем тушения пожара, прибывшим на пожар старшим оперативным должностным лицом пожарной охраны (если не установлено иное), которое управляет на принципах единоначалия личным составом пожарной охраны, участвующим в тушении пожара, а также привлеченными к тушению пожара силами. Также сказано, что руководитель тушения пожара отвечает за выполнение задачи, за безопасность личного состава пожарной охраны, участвующего в тушении пожара, и привлеченных к тушению пожара сил, устанавливает границы территории, на которой осуществляются действия по тушению пожара, порядок и особенности указанных действий,

а также принимает решения о спасении людей, имущества при пожаре. При необходимости руководитель тушения пожара принимает иные решения, в том числе ограничивающие права должностных лиц и граждан на указанной территории.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что руководителем тушения пожара должен выступать только профессионал, имеющий специальное образование и подготовленный для самостоятельного решения возложенных задач в сложных условиях, к которым можно отнести недостаток пожарно-технического оборудования и подготовленного личного состава, недостаток или отсутствие источников противопожарного водоснабжения и другие, в зависимости от местных особенностей.

При этом в соответствии со ст. 22 Федерального закона от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», определено, что до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы координацию действий личного состава добровольной пожарной охраны по тушению пожара, спасению людей и имущества при пожаре, проведению аварийно-спасательных работ должно осуществлять старшее должностное лицо подразделения добровольной пожарной охраны, первым прибывшее на пожар. Таким образом, вся степень ответственности ложится на руководителя добровольной пожарной дружины, а в его отсутствие на одного из добровольцев.

Если учитывать, что для подготовки профессионального руководителя тушения пожара необходимо от 4 до 5 лет, пожарного до 3 месяцев, то время обучения руководителей добровольных пожарных команд и добровольных пожарных, согласно утвержденных МЧС России примерных программ по подготовке, составляет 40 и 16 ч соответственно. Поэтому, можно представить их реальный уровень подготовленности к выполнению ответственных задач, связанных с тушением пожаров, спасением жизней и материальных ценностей граждан.

В связи с вышеизложенным нами предложены пути, направленные на повышение пожарной безопасности сельских населенных пунктов и решения указанных проблем:

1. На законодательном уровне уточнить полномочия, касающиеся вопросов организации тушения пожаров в населенных пунктах между органами государственной власти и субъектами Российской Федерации.

2. Упростить порядок регистрации общественных объединений «Добровольная пожарная охрана» по защите территорий. Освободить их от регистрационных сборов и государственных пошлин.

3. Установить единые государственные меры социальной поддержки, а также стимулирования труда граждан, принимающих активное участие в предупреждении возникновения пожаров либо непосредственном их тушении (с учетом зарубежного опыта).

4. Закрепить за каждым сельским населенным пунктом, в котором отсутствуют профессиональные подразделения пожарной охраны, штатного сотрудника пожарной охраны, для оперативного реагирования при угрозе возникновения пожаров и организации работ по их тушению. Определить его персональную ответственность за ненадлежащее исполнение обязанностей.

5. В действующие целевые программы в области пожарной безопасности на всех уровнях включить разделы оказания финансовой поддержки для общественных объединений пожарной охраны на развитие материально-технической базы, социальной защиты и стимулирования труда добровольцев.

6. Включить в обязанности начальников местных гарнизонов пожарной охраны организацию первоначальной и последующих видов подготовки членов добровольных пожарных команд и дружин, расположенных на их территории.

7. Увеличить время первоначального обучения для всех должностных категорий до 40 ч, из них 20 ч на практические занятия.

8. Расширить список льгот для членов добровольных пожарных дружин, имеющих стаж непрерывной работы в качестве добровольца не менее 3 лет:

– на внеконкурсное поступление в вузы на педагогическую специальность «Безопасность жизнедеятельности»;

– на бесплатное обучение в учебных центрах ФПС МЧС России по программам специального первоначального обучения «пожарного», «водителя пожарной машины», «командира отделения».

9. Учредить для награждения добровольцев на государственном уровне и субъектов Российской Федерации нагрудные знаки, почетные грамоты и благодарственные письма за отличие и высокие показатели в работе.

10. Организовать на уровне субъектов конкурсы и соревнования на звание «Лучшее подразделение добровольной пожарной охраны», «Лучший добровольный пожарный» и др.

В завершении можно сделать вывод, что необходимость привлечения граждан, проживающих в сельских населенных пунктах, к профилактике пожаров и непосредственному пожаротушению, укрепление материально-технической базы добровольных пожарных команд доказаны реальностью нашей жизни, когда в большинстве своем, кроме пожарных-добровольцев, защитить жилые дома и муниципальные объекты от пожаров и загораний просто некому.

И, несмотря на несовершенство законодательной базы, необходимо продолжать начатую работу и создавать условия для развития и успешной деятельности добровольных пожарных команд и дружин по защите отдаленных сельских населенных пунктов от пожаров и других чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2009 г. № 123-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 30. Ст. 3579.

2. Савельев П.С. Организация работ по предупреждению пожаров на объектах народного хозяйства. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Стройиздат, 1985. 360 с.

3. Микеев А.К. Добровольная пожарная охрана. М.: Стройиздат, 1987. 399 с.

4. О добровольной пожарной охране: Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 сент. 2011 г. № 86: [сайт]. URL: http://www.86.mchs.gov.ru/page/?ID=5064&SECTION_ID=53 (дата обращения: 15.05.2013).

5. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // СЗ РФ. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.

6. О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ // Рос. газ. 2011. 11 мая. № 5474.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

Н.В. Тихомирова;

Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализированы нормы законодательства по вопросам регулирования профессиональной деятельности социального работника в Российской Федерации. Разрозненность норм о социальной защите, содержащихся в различных отраслях права, порождает идеи о возможной консолидации этих норм в рамках единой отрасли. Уделено внимание на организованные государством приоритетные национальные проекты – это целенаправленная и скоординированная деятельность государства, всех его органов по решению самых острых социальных проблем в стране.

Ключевые слова: социальная деятельность, социальная работа, социальная защита, социальная помощь, социальные проблемы