

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 614.84: 34.096

doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2020.53.59.012

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ СОВРЕМЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ

Дашко С.А.¹; Сушко Е.А.², к.т.н.; Макаров В.М.³

¹ГУ МЧС России по Краснодарскому краю

²ФГБОУ ВО Воронежский государственный технический университет

³ФГБОУ ВО Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России

Аннотация: В статье представлены данные по некоторым актуальным проблемным вопросам современного законодательства Российской Федерации в сфере управления подразделениями Государственной противопожарной службы. Особое внимание уделено вопросам взаимодействия и распределения полномочий между территориальным органом МЧС России и правительством субъекта в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности населения.

Ключевые слова: управление, противопожарная службы, чрезвычайная ситуация, пожарная безопасность

SOME PROBLEMATIC ISSUES OF THE RUSSIAN FEDERATION MODERN LEGISLATION IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION DEPARTMENTS FIRE SERVICE MANAGEMENT

Dashko S.A.¹; Sushko E.A.², Ph.D. of Engineering Sciences; Makarov V.M.³

¹Main Department of EMERCOM of Russia for the Krasnodar territory

²Voronezh State Technical University

³FSBEE HE Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia

Abstract: The article presents data on some topical issues of modern legislation of the Russian Federation in the field of management of state fire service units. Special attention is paid to the issues of interaction and distribution of powers between the territorial body of the EMERCOM of Russia and the government of the subject in the field of ensuring the safety of the population.

Keywords: management, fire services, emergencies, fire safety

В современных условиях существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и безопасности жизнедеятельности населения страны имеет хорошо налаженная работа по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера.

В настоящее время рост опасностей пожаров и ущерба от них опережает существующие темпы развития защиты. Нормативно-правовые факторы оказывают значительное влияние на поддержку принятия решений в условиях оперативного руководства и управления подразделениями, эффективность выполнения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и спектр их воздействия.

Главным условием повышения качества защиты является совершенствование нормативного правового регулирования системы управления Государственной противопожарной службы (далее – ГПС). Сейчас для решения требуются разработанные научные методы, в значительной степени, опирающиеся на некоторые разделы современной правовой системы.

Основной целью нормативного правового регулирования вопросов управления подразделениями ГПС является реализация на территории единой государственной политики в сфере обеспечения пожарной безопасности.

В настоящее время на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления сформирована система нормативных правовых актов для выработки набора мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий [1].

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов. Данный факт отражает и характеризует второй уровень и способ разграничения предметов ведения, полномочий Российской Федерации и ее субъектов путем установления как их перечня, так и совместных полномочий по их ведению [2].

В результате, вместо специально уполномоченных органов ГУ по делам ГОЧС, которые исполняли одновременно и полномочия РФ, и субъектов, и имели двойное финансирование (из бюджетов 2-х уровней) с 1 января 2005 были созданы территориальные органы федеральных органов исполнительной власти (ГУ МЧС России) для реализации федеральных полномочий и органы власти (учреждения) субъектов РФ для реализации, соответственно, полномочий субъектов, «параллельные органы» [3].

Аналогичным образом была разделена и Государственная противопожарная служба на федеральную противопожарную службу (ФПС) и противопожарную службу субъектов (ППС), что отражает единую государственную политику в области пожарной безопасности, защиты личности, общества, государства от пожаров (рис. 1).

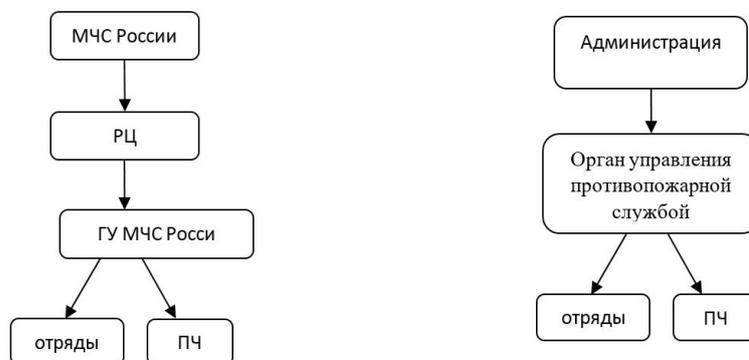


Рис. 1. Схема разделения федеральной противопожарной службы и противопожарной службы субъекта (по состоянию на 01 января 2005 года)

При этом, актуальность приобрел вопрос о необходимости слияния и сосуществования двух структур, создание единой системы управления, исключения дублирования (по сути одних и тех же) функций на территориях, ликвидации «двоевластия», сохранения единой системы оповещения и т.п.

Для решения этих вопросов, МЧС России использовало возможность российского законодательства, согласно которой возможна передача части полномочий в виде заключения соглашений между Федеральными органами исполнительной власти и субъектовыми органами.

Соглашения в 2006 году были заключены со всеми субъектами Российской Федерации, в 2011 году были пролонгированы с незначительными изменениями [4].

Основная суть соглашений (несмотря на название «О передаче полномочий...») была следующей: МЧС России передается в оперативное управление Правительству субъекта РФ, а Правительство, в свою очередь, передает в управление Главному управлению МЧС России силы и средства ППС и аварийно-спасательной службы (АСС) субъекта.

В результате такого распределения полномочий, функционировала эффективная вертикаль управления. В тот период соглашения выполнили заявленные задачи.

Эффективность, при этом, в каждом субъекте РФ зависела от особенностей местного законодательства, структуры органов власти и др. Так, например, соглашение между МЧС России и Правительством субъекта о передаче друг другу реализации своих полномочий утверждено распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2011 года № 694-р. Согласно данному соглашению МЧС России передает в оперативное управление Правительству субъекта (Орловской области) Главное управление МЧС России, а областное Правительство, в свою очередь, передает в управление Главному управлению МЧС России по субъекту силы и средства аварийно-спасательной и противопожарной службы Орловской области [4].

Данное положение также нашло свое отражение в постановлении Правительства Воронежской обл. от 18 ноября 2010 года № 997 «Об утверждении Положения о противопожарной службе Воронежской области», согласно которому общее руководство противопожарной службой Воронежской области осуществляет Главное управление МЧС России по Воронежской области [5].

В результате вышеназванных мер удалось на примере субъекта Российской Федерации построить систему управления с понятным прозрачным вертикальным а не параллельным механизмом взаимодействия (рис. 2).

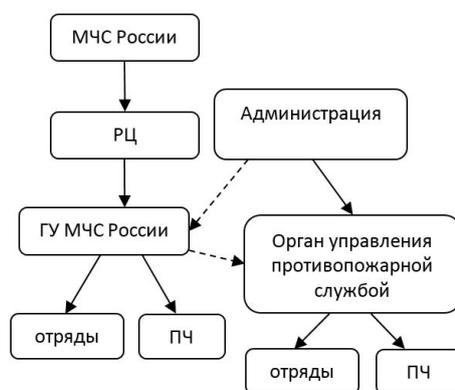


Рис. 2. Схема взаимодействия МЧС России и сил, средств субъекта

Однако, не до конца понятно и логично в данной ситуации решение федерального законодателя, закрепленное в статье 1 Федерального закона от 25 октября 2006 года 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности», в соответствии с которой к полномочиям субъектов органов исполнительной власти отнесено «управление подразделениями территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности» [6].

Весьма проблематичным станет решение вопросов в случае расторжения соглашений:

1. В области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с действующим соглашением, Правительство субъекта передает, а МЧС России принимает следующие полномочия, реализуемые за счёт средств бюджета рассматриваемого субъекта: по решению вопросов осуществления на межмуниципальном и региональном уровнях мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории, организации обучения населения в области гражданской обороны в соответствии с законодательством.

Статьей 8 Федерального закона «О гражданской обороне» определено, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют проведение мероприятий по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения.

Согласно статье 12, органами, осуществляющими управление гражданской обороной, являются территориальные органы по субъектам Российской Федерации [7].

Однако, при расторжении соглашения, территориальным органом МЧС России по субъекту может быть затруднена реализация статьи 12 закона по управлению гражданской обороной (при условии исключения Главного управления из процесса разработки и реализации планов гражданской обороны и защиты населения).

2. В области пожарной безопасности.

С момента заключения первых соглашений, претерпело существенное изменение федеральное законодательство, особенно в части возложения на МЧС России организующей и руководящей роли в области защиты населения:

Федеральным законом от 2 мая 2015 года № 118-ФЗ (изменен 69-ФЗ) уточнен и юридически закреплён термин «координация в области пожарной безопасности», т.е. функция МЧС России.

Изменена статья 5. «При тушении пожаров с участием других видов пожарной охраны, функции по координации деятельности других видов пожарной охраны возлагаются на федеральную противопожарную службу».

Федеральным законом от 30.12.2015 № 448-ФЗ (изменен 69-ФЗ): статья 4. «Организация управления в области пожарной безопасности и координация деятельности пожарной охраны осуществляются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности».

Таким образом, рассмотренные вопросы современного законодательства Российской Федерации могут оказать значительное влияние на поддержку принятия решений и эффективность управления подразделениями государственной противопожарной службы.

Возрастание роли нормативного правового регулирования управления в системе Государственной противопожарной службы и необходимость его совершенствования продиктованы сегодняшним временем и теми процессами (как политическими, так и экономическими), которые проходят в нашей стране. Одним из важнейших направлений развития любого государства является создание условий безопасности, а обеспечение пожарной безопасности - это одна из составляющих национальной безопасности страны. Отсюда вытекает важность изучения и совершенствования процессов деятельности Государственной противопожарной службы и их использование, при рационализации существующих и разработке (моделировании) новых структур управления.

Основными направлениями повышения непосредственно эффективности деятельности пожарной охраны являются:

- дальнейшее совершенствование ее организационной структуры;
- совершенствование методов управления ее аппаратами и подразделениями;
- внедрение достижений науки и техники в ее практическую деятельность;
- повышение квалификации кадров.

Литература

1. Электронный ресурс ФГБУ ВНИИПО // <http://vniipo.ru/poleznaya-informatsiya/>
2. Конституция Российской Федерации (с изм. и доп.) // СПС Консультант плюс.
3. Приказ МЧС России от 6 августа 2004 года № 372 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2011 года № 694-р «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и правительством Орловской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах» // СПС Консультант плюс.

5. Постановление Правительства Воронежской обл. от 18 ноября 2010 года № 997 «Об утверждении Положения о противопожарной службе Воронежской области» // СПС Консультант плюс.
6. Федеральный закон от 25 октября 2006 года № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности» // СПС Консультант плюс.
7. Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СПС Консультант плюс.