

ПОДГОТОВКА КАДРОВ, ПРОПАГАНДА И ОБУЧЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

УДК 614.849

doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2020.53.26.013

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Попов С.В., к.т.н., Щеняев В.И.

ФГБУ «Всероссийский Ордена «Знак Почета» научно-исследовательский институт противопожарной обороны МЧС России» (Оренбургский филиал)

Аннотация: Подготовка населения в области пожарной безопасности – важнейшая государственная задача по сохранению жизни и здоровья людей, снижению количества пожаров и тяжести их последствий. Подготовка предусматривает различные формы, в том числе, пропаганду, инструктажи, обучение. В статье рассмотрены проблемы подготовки в области пожарной безопасности занятого и незанятого в сфере труда населения, в первую очередь акцент сделан на обучение пожарно-техническому минимуму. Проведенный анализ проблем показал, что требуется решение нескольких важных задач, включая приведение нормативной правовой базы в сфере обучения пожарно-техническому минимуму в соответствие с российским законодательством об образовании.

Ключевые слова: пожарная безопасность, пропаганда, обучение, пожарно-технический минимум.

CURRENT ISSUES OF TRAINING THE POPULATION ON FIRE SAFETY

Popov S.V., Ph.D. of Engineering Sciences; Schenyaev V.I.

*The Badge of Honorur Federal State Budgetary Establishment All-Russia Research Institute for Fire Protection
(Orenburg branch)*

Abstract: Preparing the population on fire safety is the most important state task to preserve the life and health of people, reducing the number of fires and the severity of their consequences. Preparation involves various forms, including propaganda, instructions and education. The article discusses the problems of training in fire safety employed and unemployed population, first of all, the emphasis is on basics of fire safety. The analysis of the problems showed that several important tasks are required including bringing the regulatory legal framework for basics of fire safety in accordance with the Russian legislation on education.

Key words: fire safety, propaganda, education, basics of fire safety.

Необходимость подготовки населения в области пожарной безопасности подтверждается статистикой. По данным за 2018 год [1] в 49351 пожарах установлен виновник, что составляет более 37% от всех пожаров в Российской Федерации, причем косвенно человеческий фактор в причинах пожара занимает гораздо большую долю. Законодательно подготовка населения закреплена в ст. 25 федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [2]. Законодатель изначально разделяет население на две значимые группы: собственно, население и лиц, ведущих трудовую или служебную деятельность.

Исходя из указанной статьи федерального закона, подготовка в области пожарной безопасности населения проводится в рамках противопожарной пропаганды, которая осуществляется через средства массовой информации (далее – СМИ) распространением специальной литературы, проведением социальной и иных видов рекламы, тематических выставок, смотров, конференций, а также других форм информирования. Противопожарная пропаганда возложена на органы государственной власти, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России), органы местного самоуправления и организации. Подготовка лиц, ведущих трудовую или служебную деятельность, осуществляется в рамках обучения мерам пожарной безопасности (противопожарный инструктаж и (или) пожарно-технический минимум), дополнительно п. 3 Правил противопожарного режима, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» [3] (далее – ППР), установлено, что к работе на объекте допускаются лица после прохождения обучения мерам пожарной безопасности.

Разберем особенности подготовки каждой из указанных в ст. 25 федерального закона [2] групп населения. Первая группа – это незанятые в сфере труда граждане (безработные, пенсионеры, обучающиеся и другие категории населения). Вторую группу составляют: лица, выполняющие работы в соответствии с трудовыми договорами, контрактами, индивидуальными предприниматели и лица, выполняющие работы в соответствии с договорами гражданско-правового характера. К последней категории можно отнести работников, которые в устной форме договариваются с работодателем и «на свой страх и риск» выполняют рабочую функцию, а в некоторых случаях и самозанятые категории населения.

Наиболее проблемной с точки зрения подготовки выглядит незанятое в сфере труда население, прежде всего из сложности охватить различные социальные группы. Как отмечалось ранее, информацию о мерах пожарной безопасности население может получать из: СМИ, акций с привлечением волонтеров, просветительских и пропагандистских программ и т. п. Здесь на первый план выходят личностные качества человека: сознательность, ответственность за себя и за других лиц, способность адекватно воспринимать информацию, а также профессионализм лиц, ответственных за ведение противопожарной пропаганды. Государственная политика, проводимая в данном направлении, подтверждает адекватность принимаемых мер по снижению рисков возникновения пожаров, в том числе, по вине человека. В то же время, требуется поиск новых, а также совершенствование ранее известных методов и способов пропаганды пожарной безопасности для различных групп и слоев населения.

Для второй группы населения приказом МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645 [4] утверждены нормы «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций» (далее – Нормы). Подготовка работника в области пожарной безопасности осуществляется в зависимости от вида его деятельности. Если человек является работником организации или трудится у индивидуального предпринимателя, сам является индивидуальным предпринимателем, а также выполняет работы подряда, то в силу ППР и ст. 25 федерального закона [2] он проходит обучение мерам пожарной безопасности в форме противопожарного инструктажа и (или) пожарно-технического минимума. Обучение может осуществляться с отрывом от производства или без такового. Пунктом 36 вышеуказанных Норм определены категории работников, которые проходят обучение пожарно-техническому минимуму с отрывом от производства.

Одной из проблем обучения мерам пожарной безопасности, и, как нам видится самой главной, является качество данного процесса. Принципиально не будем останавливаться на крупных предприятиях, заведомо скрупулезно относящихся к вопросам безопасности и использующих современные подходы в подготовке кадров, особенно, пожароопасные и взрывоопасные производства. Больше всего проблем в малом и среднем бизнесе, особенно, где отсутствуют объекты, рассматриваемые в контексте промышленной безопасности. В таких субъектах предпринимательства, различных учреждениях, где численность штата редко превышает несколько десятков работников, как правило, отсутствует специалист с профильным «пожарным» образованием. Заметим, что законодательно это не является нарушением. Встает вопрос, как готовить персонал в таких субъектах предпринимательства и учреждениях? Современная практика и законодательство подсказывает два пути реализации подготовки персонала. Первый – разработать программы противопожарных инструктажей, инструкции и подготовить программы пожарно-технического минимума, требующие согласования с территориальным органом надзорной деятельности МЧС России в соответствии с п. 53 Норм. Проведением инструктажей, занятий по пожарно-техническому минимуму для работников в этом случае будут заниматься специалисты, прошедшие подготовку в образовательных

учреждениях (с отрывом от производства) по программам пожарно-технического минимума. Для работодателя такой вариант считается вполне «экономным». С точки зрения законодательства он выбрал приемлемую для себя форму реализации обучения мерам пожарной безопасности, но всегда ли она отвечает требуемому качеству? Практика показывает, что далеко не все специалисты готовы к «педагогическим свершениям», отчего качество обучения остается на низком уровне, а подготовка персонала недотягивает до требуемых стандартов. Тем более проведение обучения по программам пожарно-технического минимума в обязательном порядке должно предусматривать закрепление практических навыков с отработкой действий при возникновении пожара, эвакуации людей и имущества, применения индивидуальных средств защиты, а также средств спасения и самоспасения, внутреннего противопожарного водопровода и первичных средств пожаротушения.

Второй вариант обучения мерам пожарной безопасности предполагает обучение пожарно-техническому минимуму в образовательных учреждениях. Преимущество этого варианта видится в качестве подготовки. Сказывается наличие квалифицированных преподавателей, необходимой материальной базы для организации практических занятий, применение современных методов представления учебных материалов и технологий образовательного процесса. Следовательно, при правильном, осознанном выборе образовательной организации, имеющей опыт работы в области пожарной безопасности, включая ведение образовательного процесса, вполне можно организовать качественное обучение персонала мерам пожарной безопасности в рамках его функциональных обязанностей.

Дополнительным стимулом для работодателя, понуждающим его проводить обучение мерам пожарной безопасности, является применение к нему санкций ст. 20.4 ч. 1 кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [5], а в случаях появления пострадавших или гибели людей на пожаре российскими судами оправданно применяется уголовное преследование лиц, допустивших нарушения федерального закона [2] и ППП [3]. В качестве примера можно привести ситуацию с последствиями пожара в торговом центре «Зимняя вишня» г. Кемерово в марте 2018 г. Массовая гибель посетителей, как следствие активизация надзорных органов и проверка объектов с массовым пребыванием людей. На рынке образовательных услуг в области пожарной безопасности в течение 3-4 месяцев царил ажиотаж по обучению пожарно-техническому минимуму. Всплеск активности наблюдался в первую очередь среди работников организаций и индивидуальных предпринимателей сфер услуг и торговли. После спада накала в СМИ, проверок надзорных органов, потребность в программах пожарно-технического минимума на рынке образовательных услуг вернулась на прежний уровень.

Сложившаяся система обучения работников мерам пожарной безопасности не идеальная. Остановимся на коллизии, возникающей при реализации программ обучения пожарно-техническому минимуму в настоящее время. В связи с этим, обратимся к разъяснению Рособнадзора [6], сделанному в 2014 г. Приведем дословное цитирование этого письма: «...Приказом МЧС России (имеется в виду приказ МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645) не предусмотрена выдача лицам, прошедшим обучение пожарно-техническому минимуму, каких-либо документов, подтверждающих факт и результаты такого обучения. Из положений действующих законодательных и иных нормативных правовых актов, в том числе из приказа МЧС России, не следует, что обучение пожарно-техническому минимуму направлено на реализацию целей и задач, изложенных в Федеральном законе об образовании. Кроме того, подобные программы невозможно отнести ни к одному из видов образовательных программ, предусмотренных Федеральным законом об образовании. На основании изложенного полагаем, что обучение пожарно-техническому минимуму не является реализацией образовательной программы и не подлежит лицензированию в качестве образовательной деятельности...». Получается, что реализацией программ пожарно-технического минимума может заниматься кто угодно и где угодно. Достаточно согласовать программу пожарно-технического минимума с территориальным органом МЧС России и реализовывать ее на рынке образовательных услуг. Будет ли качество подготовки на достаточном уровне или обучающие организации постараются в «смутное» время максимально извлечь прибыль от реализации своей псевдообразовательной деятельности?

В 2017 году в федеральный закон о пожарной безопасности [2] внесли изменения, в том числе, в ст. 25 [7], где один из абзацев в новой редакции гласит: «...Порядок, виды, сроки обучения лиц, осуществляющих трудовую или служебную деятельность в организациях, мерах пожарной безопасности, а также требования к содержанию программ дополнительного профессионального образования (программ пожарно-технического минимума), порядок их утверждения и согласования определяются федеральным органом исполнительной

власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности...». Следуя правилам русского языка, скобки в предложениях ставят для уточнения значения отдельных слов, установки указаний, разъясняющих смысл фразы, а также замечаний, дополняющих высказывания. Красноречиво сказано, что программа пожарно-технического минимума – это программа дополнительного профессионального образования. Обратимся к определению, что относится к такому виду образования. Статья 76 федерального закона об образовании [8] определяет, что дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды. В определенной мере повышение культуры безопасности направлено на удовлетворение профессиональных потребностей: соблюдение норм пожарной безопасности, развитие новых качеств, позволяющих работнику выполнять свои должностные и профессиональные обязанности. Но появляется другой вопрос, реализация программ дополнительного профессионального образования подразделяется на реализацию программ повышения квалификации (не менее 16 часов) и профессиональной переподготовки (не менее 250 часов). Следовательно, образовательные программы с количеством часов менее 16 не могут быть отнесены к дополнительному профессиональному образованию. Обратимся к Нормам [4], не все примерные программы составляют пресловутые 16 часов и более, например, примерная программа пожарно-технического минимума для руководителей и ответственных лиц за пожарную безопасность жилых домов составляет всего 8 часов. Как видим, налицо не соответствие Норм и положений федерального законодательства [2], [8]. Получается, чтобы реализовывать программы дополнительного профессионального образования в рамках обучения пожарно-техническому минимуму, организации, ведущей образовательную деятельность, необходимо: определить компетенции, увеличить количество часов на освоение программы и т. п. Но мы забываем еще про два важных момента. Во-первых, к освоению программ дополнительного профессионального образования допускаются только лица, имеющие среднее профессиональное или высшее образование, а также лица, получающие такое образование. В ситуации, когда работодатель примет на работу сотрудника, например, со средним образованием и назначит его ответственным лицом за пожарную безопасность или данный работник будет выполнять пожароопасные работы, то неминуемо возникнет вопрос: «Как такого работника направить на повышение квалификации?». И, во-вторых, реализовывать программы дополнительного профессионального образования могут только организации, имеющие соответствующую образовательную лицензию, следовательно, работодатели не смогут своих сотрудников обучать пожарно-техническому минимуму, как это проводилось в соответствии с Нормами. В дополнение к сказанному отметим, что в 2020 году одна из организаций опубликовала ответ Департамента надзорной деятельности и профилактической работы МЧС России на запрос о реализации программ пожарно-технического минимума. В письме [9] говорится о том, что обучение пожарно-техническому минимуму осуществляется образовательными организациями в рамках дополнительного профессионального образования. Еще раз убеждаемся, что в настоящее время наблюдается несоответствие Норм [4] и положений федерального закона [2]. Выходом из сложившейся ситуации должно стать введение в действие нового (актуального) порядка обучения мерам пожарной безопасности, удовлетворяющего требованиям федерального законодательства, включая, законодательство об образовании [8]. Отрадно, что в апреле 2020 г. МЧС России внесены для общественного обсуждения законопроекты [10], направленные на совершенствование процесса обучения мерам пожарной безопасности. Основная цель данных законопроектов – приведение нормативной правовой базы в сфере обучения пожарно-техническому минимуму в соответствие с российским законодательством об образовании. Кроме этого, систему обучения работников мерам пожарной безопасности предполагают адаптировать потребностям общества, дифференцировать требования к уровню знаний с учетом потенциальных опасностей эксплуатируемых объектов. Подготовку по дополнительным профессиональным программам будут проходить исключительно должностные лица, ответственные за обеспечение пожарной безопасности. Для остальных категорий работников подготовка в области пожарной безопасности будет проводиться на уровне противопожарных инструктажей.

Проведенный анализ системы подготовки населения в области пожарной безопасности позволил выделить несколько проблемных позиций, требующих более пристального внимания со стороны государства, предпринимательства и населения:

1. Обеспечение правового соответствия обучения мерам пожарной безопасности требованиям федерального законодательства.
2. Низкое качество обучения, а в некоторых случаях его полное отсутствие (относится как к образовательным организациям, так и к организациям, реализующим программы пожарно-технического минимума для своих работников и сотрудников).
3. Несознательность, некомпетентность, «забывчивость» собственников бизнеса, учредителей, администраций в вопросах организации обучения мерам пожарной безопасности в угоду извлечения прибыли или иных причин.
4. Отсутствие мотивации у населения проходить подготовку в области пожарной безопасности.
5. Часть населения в силу разных причин выпадает из системы подготовки (информирования) в области пожарной безопасности.
6. Предлагаемые пути решения обозначенных проблем:
7. На законодательном уровне привести нормативную правовую базу по обучению пожарно-техническому минимуму в соответствии с федеральным законодательством об образовании.
8. Обязать организации, занимающиеся реализацией программ пожарно-технического минимума, отрабатывать с обучающимися практические навыки работы с первичными средствами пожаротушения, навыки эвакуации, и не только в условиях производства, но и в быту, выступать консультантами по всем вопросам методической помощи в организации безопасного производства и быта.
9. Для персонала взрыво- и пожароопасного производства предусмотреть отработку практических навыков по предупреждению и локализации пожаров на специализированных полигонах.
10. Развивать подготовку незанятого населения, активизировав социальную рекламу с привлечением медийных личностей с демонстрацией поведения в экстремальных ситуациях, простейших мер профилактики пожара, правил поведения и выполнения работ, опасных с точки зрения возникновения пожара.
11. Осуществлять подготовку населения на всех уровнях образования, обращать внимание на подготовку незанятого населения (особенно, пенсионеров, домохозяйек и т. п.).

Литература:

1. Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: Статистический сборник. Под общей редакцией Д.М. Гордиенко. – М.: ВНИИПО, 2019. – 125 с.: ил. 42.
2. О пожарной безопасности : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ : принят Государственной Думой 18 ноября 1994 г. [в ред. от 27 декабря 2019 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033559&intelsearch=%CE+%EF%EE%E6%E0%F0%ED%EE%E9+%E1%E5%E7%EE%EF%E0%F1%ED%EE%F1%F2%E8+%3A+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%E7%E0%EA%EE%ED+%EE%F2+21+%E4%E5%EA%E0%E1%F0%FF+1994+%E3. +%B9+69-%D4%C7+> (дата обращения: 06.08.2020).
3. О противопожарном режиме : Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 [в ред. от 23 апреля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102156138&intelsearch=%CF%EE%F1%F2%E0%ED%EE%E2%EB%E5%ED%E8%E5+%CF%F0%E0%E2%E8%F2%E5%EB%FC%F1%F2%E2%E0+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8+%EE%F2+25+%E0%EF%F0%E5%EB%FF+2012+%E3. +%B9+390> (дата обращения: 06.08.2020).
4. Об утверждении Норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций : Приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 12 декабря 2007 г. № 645 [в ред. от 22 июня 2010 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102154998&intelsearch>

- ch=%CF%F0%E8%EA%E0%E7+%CC%D7%D1+%D0%EE%F1%F1%E8%E8+%EE%F2+12+%E4%E5%EA%E0%E1%F0%FF+2007+%E3. +%B9+645+ (дата обращения: 06.08.2020).
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2020 г. : [в ред. от 20 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074277&intelsearch=%CA%EE%E4%E5%EA%F1+%D0%D4+%EE%E1+%E0%E4%EC%E8%ED%E8%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%FB%F5+%EF%F0%E0%E2%EE%ED%E0%F0%F3%F8%E5%ED%E8%FF%F5+%E%E2+30.12.2001+%E3. +%B9+195-%D4%C7>. (дата обращения: 06.08.2020).
 6. Об обучении пожарно-техническому минимуму : Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 25 апреля 2014 г. № 01-52-716/06-1730 // Информационный канал Кодекс/Техэксперт : электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/554537813> (дата обращения: 06.08.2020).
 7. О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ : принят Государственной Думой 19 мая 2017 г. : одобрен Советом Федерации 24 мая 2017 г. // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102433740&intelsearch=%D4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%FB%E9+%E7%E0%EA%EE%ED+%EE%F2+28+%EC%E0%FF+2017+%E3. +%B9+100-%D4%C7+> (дата обращения: 06.08.2020).
 8. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ : принят Государственной Думой 21 декабря 2012 г. : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2012 г. [ред. от 8 июня 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации : государственная система правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102162745&intelsearch=%CE%E1+%EE%E1%F0%E0%E7%EE%E2%E0%ED%E8%E8+%E2+%D0%EE%F1%F1%E8%E9%F1%EA%EE%E9+%D4%E5%E4%E5%F0%E0%F6%E8%E8+273-%D4%C7+%EE%F2+29.12.2012> (дата обращения: 30.07.2020).
 9. О рассмотрении обращения : Письмо Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 13 февраля 2020 г. № 19-16-260 // Пожарно-технический минимум – семинары по пожарной безопасности – консультация – энциклопедия – библиотека : [сайт]. – URL: [https://ptm01.ru/pismo-mchs-rossii-ot-13-fevralya-2020-goda-№-19-16-260-o-tom,-chto-pozharno-texnicheskij-minimum-\(ptm\)-eto-povyshenie-kvalifikaczii](https://ptm01.ru/pismo-mchs-rossii-ot-13-fevralya-2020-goda-№-19-16-260-o-tom,-chto-pozharno-texnicheskij-minimum-(ptm)-eto-povyshenie-kvalifikaczii) (дата обращения: 30.07.2020).
 10. МЧС России подготовлены проекты нормативных правовых актов по вопросам обучения мерам пожарной безопасности // Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий : офиц. сайт. – 2020. – URL: <https://www.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/4145298> (дата обращения: 30.07.2020).