

УДК 614.842.42

А.Г. ФИРСОВ, зам. нач. отд., канд. техн. наук; В.И. СИБИРКО, нач. сектора; А.М. АРСЛАНОВ, нач. сектора; Е.Н. МАЛЕМИНА, ст. науч. сотр.; М.В. ЗАГУМЕННОВА, науч. сотр. (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПРОБЛЕМЫ ЛОЖНЫХ ВЫЗОВОВ НА ПОЖАР В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Приведен перечень специализированных служб, вызов которых должен обеспечиваться круглосуточно и на безвозмездной основе. Представлены виды ложных вызовов. Проблема ложных вызовов возникла вследствие целого ряда несовершенств в области законодательства, требующих всестороннего изучения.

Проанализирована правоприменительная практика ст. 19.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ), устанавливающей соответствующее административное наказание за преднамеренный ложный вызов специализированных служб.

Предлагается провести дополнительные исследования с точки зрения финансово-экономического анализа затрат ФПС МЧС России на ложные вызовы. Рекомендуется внести коррективы в текст ст. 19.13 КоАП РФ «Заведомо ложный вызов специализированных служб» по ужесточению наказания за ложный вызов специализированных служб.

Ключевые слова: *ложный вызов, заведомо ложный вызов, специализированные службы, система охранно-пожарной сигнализации, административные правонарушения, государственный пожарный надзор*

Постановлением Правительства Российской Федерации [1] утвержден перечень специализированных служб, вызов которых должен обеспечиваться круглосуточно и на безвозмездной основе. К ним относятся:

- служба пожарной охраны;
- служба реагирования в чрезвычайных ситуациях;
- полиция;
- служба скорой медицинской помощи;
- аварийная служба газовой сети;
- служба «Антитеррор».

Номера телефонов: 112, 101 (01), 102 (02), 103 (03), 104 (04) – наиболее важные телефонные номера, которые должен знать каждый гражданин Российской Федерации. Они бесплатные, их использование обеспечивает своевременный вызов и прибытие различных экстренных оперативных (далее – специализированные) служб, обеспечивающих безопасность жизни и здоровья людей, а также сохранность их имущества и собственности. Однако нередко на диспетчерские пункты указанных специализированных служб поступают ложные вызовы. Специализированные службы обслуживают все зарегистрированные вызовы независимо от того, ложные они или нет. Реагируя на ложные вызовы, подразделения специализированных служб, в том числе и МЧС России, не всегда успевают вовремя прибыть на реальные пожары и чрезвычайные ситуации (ЧС), возникшие в одно и то же время, а, следовательно, увеличи-

вается риск гибели и травмирования людей при пожарах [2]. По оценкам специалистов, из-за значительного числа ложных вызовов на каждом 10-м пожаре в Российской Федерации погибает или получает травму один человек [3].

Хотя вызовы являются ложными, работа по ним ведется вполне реальная. Сотрудники МЧС России, участвующие в цепочке обслуживания ложных вызовов, испытывают такие же физические и психологические нагрузки, как и при следовании на пожар. Ложный вызов или не ложный, можно определить, лишь прибыв на место предполагаемого пожара, проведя последовательно необходимые боевые действия (разведка пожара, боевое развертывание и т. д.), предусмотренные соответствующими нормативными документами МЧС России. И только после этого можно оценить реальную обстановку на месте локации оперативной службы и четко определить, вызов ложный или нет. Личный состав подразделений федеральной противопожарной службы (ФПС) МЧС России испытывает значительную усталость от обслуживания очереди ложных вызовов. Все это указывает на серьезность и актуальность проблемы ложных вызовов. И чем больше ложных вызовов, тем, соответственно, нагрузка на оперативные подразделения больше.

Ложный вызов специализированных служб может быть двух видов: «ошибочный вызов» и «заведомо ложный вызов». При этом необходимо понимать, что речь идет о совершенно разных действиях и понятиях, с точки зрения как русского языка, так и правовой основы. В толковом словаре русского языка Ефремовой [4] слово «ошибочный» предполагает два значения:

1. Соотносящийся по значению с существительным «ошибка», связанный с ним.
2. Содержащий ошибку; неправильный, неверный.

В том же словаре слово «заведомо» трактуется как несомненно, явно, заранее известный.

Таким образом, «заведомо ложный вызов» – это преднамеренный вызов, совершаемый гражданином осознанно по экстренному номеру, который совершенно не требуется. А затем он наблюдает за действиями приехавших специалистов на место ложного вызова. Встречаются и такие случаи, когда человек вызывает скорую помощь или подразделения МЧС России с целью доставить хлопоты своему недругу или соседу, с которым давно враждует. Чаще всего подобными забавами грешат подростки, оставшиеся без присмотра родителей, у которых возникает желание развлечься не совсем обычным способом или сорвать проведение учебного процесса в школе. К сожалению, «неразумные» дети не осознают, какой ущерб наносят своим необдуманным поступком обществу. Надеяться на то, что звонившего не определят по номеру телефона, – глубокое заблуждение. Во всех специализированных службах установлены технические приспособления последнего поколения, которые позволяют определить номер и адрес звонившего.

Ошибочный вызов встречается гораздо чаще заведомо ложного и является по своей сути перестраховочным. К примеру, бдительные граждане случайно приняли огневые работы, искрение контактов электросети, незатушенный костер соседа или водяной пар из подвала за пожар. Вариантов может быть много, но все они связаны с опасением, что возникнет пожар. И, как правило, граждане, сообщившие о возможном пожаре, не скрываются и предоставляют всю имеющуюся у них информацию в полном объеме.

Помимо вызова подразделений пожарной охраны по телефону существует и другая категория ложных вызовов, связанная с ложным срабатывани-

ем систем пожарной и охранно-пожарной сигнализации. Наличие таких систем позволяет существенно сократить время обнаружения и сообщения о пожаре, что в результате уменьшает время свободного развития пожара и возможный ущерб от него, а также гибель людей. В последние годы все большее число объектов интенсивно оснащается установками пожарной автоматики – начиная от простейших систем автоматического обнаружения пожара (пожарная сигнализация) до сложных интегрированных систем, включающих подсистемы обнаружения, тушения пожара, оповещения о пожаре и управления эвакуацией. Несмотря на постоянное совершенствование существующих систем автоматической пожарной сигнализации, они могут нередко выдавать ложное сообщение о пожаре. При этом практика показывает, что ложных срабатываний сигнализации на порядок больше, чем фактов, когда на объекте, где установлена пожарная или охранно-пожарная сигнализация, действительно зафиксирован пожар. Конечно, прогресс не стоит на месте, в дальнейшем системы пожарной автоматики будут технически более надежны и, возможно, в недалеком будущем будут оснащены искусственным интеллектом. Это, вероятно, позволит значительно сократить количество ложных срабатываний пожарной автоматики.

Данная проблема еще осложняется и систематическим повторением ложных сообщений о пожаре. В некоторых случаях повторение ложной тревоги в одном и том же месте может привести к игнорированию гражданами последующих сигналов тревоги, в том числе уже и в случае реальной угрозы пожара. Яркий пример этому – пожар, возникший 19 января 2000 года в холле общежития Боланд в г. Сетон-Холл (Нью-Джерси, США), когда вследствие систематически повторяющихся в течение нескольких дней ложных срабатываний пожарной сигнализации студенты вовремя не смогли эвакуироваться из здания, в котором возник пожар. В итоге – трое погибших и большое количество травмированных людей.

Необходимо добавить, что граждане с низкой социальной ответственностью могут целенаправленно использовать ручные пожарные извещатели для вызова подразделений ФПС МЧС России, зная при этом об отсутствии пожара. Заведомо ложный вызов может быть обусловлен разными причинами: банальные хулиганские побуждения, желание навредить конкурентам или проверка работоспособности системы оповещения, отсутствие технической возможности «вычислить» шутника и т. д. Однако такие действия нередко приводят к эвакуации обслуживающего персонала и посетителей, существенным финансовым затратам арендаторов и субъектов малого и среднего бизнеса из-за возможного оттока клиентов [5].

Таким образом, в подразделения ФПС МЧС России по каналам телефонной и сотовой связи, от граждан с низкой социальной ответственностью, а также вследствие срабатывания различных систем пожарной автоматики может поступать информация о ложных вызовах, направленная на сознательный вызов подразделений ФПС МЧС России на несуществующий пожар или ЧС.

Законодательство Российской Федерации предусматривает административную и уголовную ответственность за «заведомо ложный вызов» различных специализированных служб. При этом законодательством предусмотрено наказание только за преднамеренный ложный вызов. В случае установления факта «ошибочного вызова» специализированных служб гражданин не несет административной и уголовной ответственности.

КоАП РФ за преднамеренный ложный вызов специализированных служб [6] предусмотрена ст. 19.13, устанавливающая соответствующее административное наказание за данный вид правонарушения.

Исходя из анализа текста самой ст. 19.13 КоАП РФ «Заведомо ложный вызов специализированных служб», можно отметить следующее:

- за заведомо ложный вызов пожарной охраны правонарушитель, если факт его вины доказан, наказывается административным взысканием в виде штрафа в размере от 1 до 1,5 тыс. руб.;

- к административной ответственности по данной статье может быть привлечено только вменяемое лицо, достигшее к моменту совершения административного правонарушения возраста 16 лет;

- в случае, когда административное правонарушение совершено подростком в возрасте до 16 лет, ответственность не наступает, а дело передается на рассмотрение комиссии по делам несовершеннолетних, которая применяет к подросткам меры воспитательного характера.

По данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, в 2012 году по ст. 19.13 КоАП РФ было наказано 15 563 чел., в 2013 году – 20 637 чел., в 2014 году – 23 314 чел., в 2015 году – 25 445 чел., в 2016 году – 27 225 чел., в 2017 году – 27 540 чел., а в 2018 году – 28 105 чел. Сумма штрафов, наложенных по вынесенным постановлениям, соответственно выросла с 15 875 537 руб. в 2012 году до 29 378 722 руб. в 2018 году [7]. Здесь следует отметить: по данной статье привлекаются и иностранные граждане, и лица без гражданства. Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, привлекаемых за заведомо ложный вызов специализированных служб, с каждым годом растет. Если в 2013 году их насчитывалось всего 3 чел., то уже в 2018 году их количество выросло до 27 чел. В среднем в год по данной статье привлекается около 23 976 чел., в том числе 22 чел. – иностранные граждане и лица без гражданства, общая сумма штрафов – 24 874 570 руб.

На практике возникают сложности с привлечением к ответственности по ст. 19.13 КоАП РФ. Не всегда можно доказать наличие злого умысла в действиях виновного. К тому же удается взыскать не более четверти наложенных судами административных штрафов по данной статье [8].

Правоприменительная практика ст. 19.13 КоАП РФ в ФПС ГПС МЧС России выглядит более чем скромно. В таблице приведены данные по количеству протоколов, составленных органами государственного пожарного надзора (ГПН) МЧС России по ст. 19.13 КоАП РФ за период с 2012 по 2018 год [9].

Распределение количества протоколов, составленных органами ГПН МЧС России по ст. 19.13 КоАП РФ «Заведомо ложный вызов специализированных служб» за период с 2012 по 2018 год

Отчетный год	Количество субъектов Российской Федерации, применивших ст. 19.13 КоАП РФ	Общее количество составленных протоколов по ст. 19.13 КоАП РФ
2012	30	56
2013	25	43
2014	27	50
2015	37	85
2016	29	45
2017	24	46
2018	26	48

Анализ статистических данных показал, что за рассматриваемый период ст. 19.13 КоАП РФ применялась больше всего в 2015 году. За период 2012–2018 гг. среднее количество главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, в которых осуществлялась правоприменительная практика ст. 19.13 КоАП РФ, составило 28. А среднее количество протоколов, составленных органами государственного пожарного надзора МЧС России, – всего 53.

Следует отметить очень низкую амплитуду активности в субъектах Российской Федерации практики применения ст. 19.13 КоАП РФ. Это связано, по всей видимости, с тем, что сложно доказать наличие преднамеренного умысла в действиях виновного. Также это объясняется необходимостью последующего оформления большого количества документов для суда, подтверждающих факт умышленного действия, и других процессуальных действий.

Присутствует и некоторая несогласованность в действиях разных подразделений ФПС ГПС МЧС России. Например, на обслуживание ложного вызова выезжает оперативное подразделение пожарной охраны, а протокол, если вызов оказался заведомо ложным, составляет должностное лицо органов ГПН МЧС России.

Дополнительно необходимо отметить, что в форме отчета о результатах деятельности органов ГПН МЧС России присутствует информация только о количестве составленных протоколов по ст. 19.13. И совершенно нет сведений о количестве протоколов, доведенных до суда, вынесенных решениях суда, а также суммах административных штрафов. Лишь косвенно можно предположить, что это, с учетом среднего количества протоколов по России (53), может быть в среднем по России от 53 до 79,5 тыс. руб. (с учетом интервала от 1 до 1,5 тыс. руб. по данной статье).

В последнее время в средствах массовой информации, в том числе и в глобальной сети Интернет, регулярно появляются материалы, содержащие различные предложения по совершенствованию ст. 19.13 КоАП РФ. Спектр предложений достаточно широк и разнообразен. Особенно поток предложений по изменению данной статьи возрос после резонансного пожара в торговом развлекательном центре «Зимняя вишня», который произошел 25 марта 2018 года в г. Кемерово, и последовавшей после пожара серии ложных сообщений о минировании и пожарах в крупных торговых центрах в различных регионах России.

Интернет-ресурс [10] сообщает, что группа парламентариев предлагает дополнить ст. 19.13 КоАП РФ ч. 2, предусматривающей ответственность за заведомо ложное сообщение о пожаре, из-за которого сработала система пожарной сигнализации, оповещения и управления эвакуацией людей. Штраф за такое деяние предлагается установить в размере 5 тыс. руб. В пояснительной записке парламентарии указали, что часто граждане целенаправленно нажимают на кнопку сигнализации, зная при этом об отсутствии пожара. Как объясняют авторы, в ходе реагирования на ложные вызовы затрачиваются значительные материальные ресурсы, а объем затрат зависит от серьезности сообщения. Оно может подтверждаться камерами видеонаблюдения, многочисленными свидетельскими показаниями, а также отсутствием ущерба, нанесенного огнем. Авторы обосновывают свою инициативу следующими статистическими данными: должностные лица органов внутренних дел России в 2016 году пресекли 19 614 административных правонарушений, предусмотренных ст. 19.13 КоАП, в том

числе совершенных неоднократно – 983, в январе – мае 2017 года – 13 901, из которых совершены неоднократно – 1340.

Предложения по внесению изменений в ст. 19.13 КоАП РФ можно поделить на четыре основные группы.

Первая группа – это предложения, связанные с технической составляющей. Здесь имеется в виду ужесточение административной ответственности за ложный вызов с использованием технических средств оповещения систем пожарной автоматики и систем оповещения о пожаре, когда неосознательные граждане целенаправленно нажимают на кнопку оповещения о пожаре, зная при этом об его отсутствии. Также речь идет о технической возможности видеонаблюдения или о свидетельских показаниях людей по факту ложного сообщения о пожаре.

Вторая группа предложений связана не с изменением рассматриваемой статьи, а с возможностью более широкого использования существующих положений Гражданского кодекса Российской Федерации, который позволяет предъявлять материальные иски виновным лицам, в том числе и при осуществлении заведомо ложного вызова специализированных служб.

Третья группа предложений направлена на профилактику данного вида правонарушения. Это разъяснительная работа с основными виновниками ложных вызовов – детьми и их родителями через школы, комиссии по делам несовершеннолетних, а также других институтов власти. Неплохая идея – создание черных списков телефонных хулиганов и введение для них повышенных тарифов операторов сотовой связи.

Четвертая группа – это предложения по ужесточению административного наказания за заведомо ложный вызов. В основном все они касаются повышения ответственности за заведомо ложный вызов специализированных служб. Это увеличение суммы штрафа от 1,5 до 3 тыс. руб., а за повторный ложный вызов предлагается установить повышенную ответственность в виде штрафа в размере от 4 до 5 тыс. руб. Также предлагается в качестве наказания ввести обязательные работы на срок от 100 до 200 ч.

Однако Правительство Российской Федерации отклонило предложенную инициативу по ужесточению наказания за заведомо ложный вызов специализированных служб [11]. Правительство подготовило отрицательный отзыв, пояснив, что существующее в России наказание и так вполне достаточное, а некоторые положения проекта и вовсе противоречат Конституции. В отзыве Правительства говорится о том, что законопроект требует доработки.

Предложенная инициатива не нашла должной поддержки в силу отсутствия всестороннего анализа ситуации с ложными вызовами и должной проработки обоснованности предлагаемых изменений в ст. 19.13 КоАП РФ.

Анализ ситуации, связанной с сообщениями о ложных вызовах на пожар в России, показал, что для решения данной проблемы требуется вести работу по внесению изменений в нормативные и правовые акты Российской Федерации. Необходимо также совершенствовать технические решения в области пожарной автоматики. Кроме упомянутых мер, рекомендуется продолжить исследования, направленные на сокращение числа сообщений о ложных вызовах и снижение финансовых затрат на их реагирование.

Список литературы

1. Об утверждении Перечня экстренных оперативных служб, вызов которых круглосуточно и бесплатно обязан обеспечить оператор связи пользователю услугами связи, и о назначении единого номера вызова экстренных оперативных служб [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 дек. 2004 г. № 894 (в ред. постановления Правительства Рос. Федерации от 6 окт. 2011 г. № 824). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Интервью журналу «Лайф». URL: [https:// life.ru/t/новости/151567](https://life.ru/t/новости/151567) (дата обращения: 23.05.2019).
3. Новости канала 360. URL: <https://360tv.ru/news/tekst/lozhnye-proverki/> (дата обращения: 23.05.2019).
4. *Ефремова Т.В.* Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный: в 2 т. М.: Рус. язык, 2000.
5. За заведомо ложное сообщение о пожаре хотят ввести отдельный штраф. URL: <https://www.garant.ru/news/1226368> (дата обращения: 23.05.2019).
6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 дек. 2001 г., одобр. Светом Федерации 26 дек. 2001 г. (в ред. Федер. закона от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Данные Судебного департамента при Верховном Суде России. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item> (дата обращения: 07.06.2019).
8. Ложный вызов «скорой» подорожает. URL: <https://iz.ru/798489/marina-iurshina/lozhnyi-vyzov-skoroi-podorozhaet> (дата обращения: 23.05.2019).
9. О предоставлении отчетности по осуществлению государственного надзора в сфере деятельности МЧС России [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 08.02.2017 г. № 43. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Шутить изволите? В МВД могут усилить ответственность за ложные вызовы полиции. URL: <https://rg.ru/2015/05/26/otvetstvennost.html> (дата обращения: 03.10.2019).
11. Правительство отказалось ужесточать наказание за ложные вызовы спецслужб. URL: https://life.ru/t/эксклюзивы/938313/pravitelstvo_otkazalos_uzhiestochat_nakazaniie_za_lozhnyie_vyzovy_spietsluzhb (дата обращения: 14.06.2019).

Материал поступил в редакцию 25.07.2019 г.

Фирсов Александр Георгиевич – заместитель начальника отдела, кандидат технических наук; **Сибирко Виталий Иванович** – начальник сектора; **Арсланов Артем Минирович** – начальник сектора; **Малемина Екатерина Николаевна** – старший научный сотрудник; **Загуменнова Марина Викторовна** – научный сотрудник. Тел. (495) 524-81-05. E-mail: vniiro16@mail.ru (Всероссийский ордена "Знак Почета" научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)), г. Балашиха, Московская область, Россия.

A.G. Firsov, V.I. Sibirko, A.M. Arslanov, E.N. Malemina, M.V. Zagumennova

SOME ASPECTS OF THE PROBLEM OF FALSE CALLS ABOUT FIRE IN THE RUSSIAN FEDERATION

There is given the list of specialized services which must be available around the clock and free of charge. The types of false calls are provided. This problem is caused by the number of imperfections in the legislation that require comprehensive study. The law enforcement practice of article 19.13 of the Russian Code of Administrative Infraction (hereinafter CAI RF) providing administrative punishment for a deliberate false call to specialized services is analyzed. It is proposed to conduct additional research in terms of financial and economic analysis of the cost of FPS EMERCOM of Russia on false calls. It is recommended to make adjustments to the article 19.13 to toughen the punishment for false call to specialized services.

Keywords: *false call, deliberately false call, specialized services, fire alarm system, administrative offenses, state fire supervision*

Alexander G. Firsov – Candidate of Technical Sciences, Deputy Head of Department; **Vitaly I. Sibirko** – Chief of Sector; **Artem M. Arslanov** – Chief of Sector; **Ekaterina N. Malemina** – Senior Researcher; **Marina V. Zagumennova** – Researcher. Phone: (495) 524-81-05. E-mail: vniipo16@mail.ru.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.