

УДК 364.466.4

DOI: 10.37657/vniipo.avpb.2021.7.1.004

Н.В. ПЕРЕГУДОВА, зам. нач. отд.; П.П. КОНОНКО, нач. сектора; В.П. ГАВРЮШЕНКО, ст. науч. сотр.; Н.М. ИЛЛАРИОНОВА, ст. науч. сотр. (ФГБУ ВНИИПО МЧС России)

НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ И МЕТОДИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ

В статье проведен обзор нормативных правовых документов, регулирующих деятельность подразделений МЧС России по взаимодействию с добровольными пожарными (волонтерами). Анализ актуального законодательства Российской Федерации позволяет разобраться в вопросах статуса добровольцев и волонтеров, а также раскрыть организационные аспекты привлечения добровольных пожарных (волонтеров) и добровольческих (волонтерских) организаций к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации.

Ключевые слова: волонтерское движение, противопожарная пропаганда, добровольный пожарный (волонтер), обзор, нормативно-правовое регулирование

В последние годы в Российской Федерации растет число граждан и организаций, активно участвующих в добровольческой деятельности. Граждане принимают участие в ней как через некоммерческие организации, так и самостоятельно.

Целями добровольческой (волонтерской) деятельности в соответствии со ст. 2 Федерального закона № 135-ФЗ [1] являются:

- подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, пропаганда знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечение пожарной безопасности;

- подготовка населения к преодолению последствий стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев;

- оказание помощи пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, промышленных или иных катастроф, социальных, национальных, религиозных конфликтов, жертвам репрессий, беженцам и вынужденным переселенцам.

Добровольческая деятельность в Российской Федерации регулируется рядом нормативных правовых актов. К ним относятся Конституция Российской Федерации [2], Федеральный закон № 100-ФЗ [3], Федеральный закон № 69-ФЗ [4], Федеральный закон № 135-ФЗ [1], а также принимаемые в соответствии с ними федеральные законы и иные нормативные акты, законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, регулирующие вопросы добровольческой (волонтерской) деятельности.

Федеральный закон № 100-ФЗ [3] регулирует статус добровольцев, устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправ-

ления, организациями и гражданами Российской Федерации.

Федеральный закон № 82-ФЗ [5] регулирует общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами права на объединение, создание, деятельность, реорганизацию и (или) ликвидацию общественных объединений.

Федеральный закон № 15-ФЗ [6] внес некоторые изменения в ряд нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон № 135-ФЗ [1] вступил в силу с 1 мая 2018 года с внесенными изменениями. Были уравнены понятия «волонтерство» и «добровольчество», определен статус добровольческих (волонтерских) организаций, организаторов добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольцев (волонтеров), закреплены требования к таким организациям и лицам, состоящим в них, определены меры поддержки, права сторон и полномочия органов государственной власти и органов самоуправления.

Появляются такие термины, как участники добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольцы, организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческая (волонтерская) организация.

Федеральный закон № 15-ФЗ [6] устанавливает, что заключение договора с добровольцем является необязательным и заключается он на усмотрение организации. Доброволец (волонтер) после подписания договора имеет право расторгнуть его в любой момент. В договоре не должны указываться никакие термины трудового права, такие, как работа, отпуск, график, обязанности и т. д. Добровольцу (волонтеру) может быть оказана помощь в виде питания, выдачи средств индивидуальной защиты, формы, оборудования, какие-либо социальные и медицинские льготы и гарантии.

Для обеспечения реализации целей государственной политики в области обеспечения пожарной безопасности указом Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 [7] утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года. В данных Основах определяются цель, задачи и приоритетные направления государственной политики Российской Федерации, а также механизмы ее реализации.

Главными задачами для реализации настоящих Основ являются: оценка возможных пожарных опасностей на территории Российской Федерации, определение структуры и содержания задач по предотвращению этих опасностей; совершенствование нормативной правовой базы в области пожарной безопасности; формирование нового облика федерального государственного пожарного надзора путем осуществления контрольно-надзорной деятельности с внедрением принципа приоритетности профилактических мероприятий и риск-ориентированного подхода; обеспечение обучения и готовности сил пожарной охраны; организация и осуществление спасения людей и имущества при пожаре; тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ; обучение населения мерам пожарной безопасности и действиям при возникновении пожаров.

Поправки в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные ст. 1 закона Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 1-ФКЗ [8] закрепили обязанность государства развивать добровольчество, формировать социальную политику при непосредственном участии некоммерческих организаций.

Для регулирования деятельности добровольцев (волонтеров) в Российской Федерации принимается ряд законодательных и нормативных правовых актов.

С целью формирования единого подхода к развитию добровольчества (волонтерства) распоряжением Правительства Российской Федерации № 2950-р утверждена Концепция содействия развитию добровольчества (волонтерства) до 2025 года [9].

Данная Концепция определяет основные направления развития добровольчества (волонтерства) по различным направлениям, в том числе в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Для реализации данной Концепции запланирована работа по совершенствованию законодательства в сфере привлечения труда добровольцев, обобщению ведущих практик по привлечению добровольцев к работе в различных отраслях.

Концепция определяет развитие добровольчества в различных профессиональных и социальных группах, объединяет разные добровольческие инициативы, включая корпоративное добровольчество в рамках программ социальной ответственности бизнеса.

В целях развития добровольчества в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, привлечения граждан к участию в добровольных объединениях в МЧС России реализуется информационная политика в данной области.

Приказом МЧС России № 578 [10] в МЧС России утверждена дорожная карта и состав рабочей группы по реализации Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года и организации взаимодействия МЧС России с социально-ориентированными общественными объединениями, осуществляющими деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (далее – Дорожная карта).

Постановлением Правительства Российской Федерации № 1425 [11], органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями.

В целях организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны в населенных пунктах заместителем министра МЧС России И.П. Денисовым были утверждены Методические рекомендации по созданию и организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны по обеспечению необходимого уровня пожарной безопасности населенных пунктов [12].

Данные рекомендации рассчитаны на практическое применение должностными лицами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при реализации установленной компетенции в области пожарной безопасности, в том числе при оказании поддержки общественным объединениям пожарной охраны.

Они могут быть использованы также общественными объединениями в деятельности по организации участия добровольных пожарных в предупреждении и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

На официальном сайте МЧС России созданы несколько разделов, посвященных добровольчеству, среди которых: информация о добровольческих организациях, история добровольной пожарной охраны, сведения о деятельности добровольной пожарной охраны, добровольцев-спасателей, а также размещены методические рекомендации по созданию подразделений добровольной пожарной охраны.

Информация о деятельности добровольцев размещается на сайтах Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, на сайте МЧСМЕДИА по адресу: www.mchsmedia.ru/dpo реализуется информационный проект – добровольцы. Ведомственные средства массовой информации МЧС России (газета «Спасатель МЧС России», газета «Крымский спасатель МЧС России», журнал «Пожарное дело», журнал «Гражданская защита», журнал «Основы безопасности жизнедеятельности») рассказывают о передовом опыте добровольческой деятельности и о мероприятиях, проводимых добровольцами. В МЧС России осуществляется как информационная поддержка общественных объединений по популяризации добровольчества, привлечению граждан к мероприятиям по обеспечению безопасности жизнедеятельности, добровольцы непосредственно участвуют в выступлениях по вопросам обеспечения безопасности жизнедеятельности и правилам поведения в чрезвычайных ситуациях.

На данный момент добровольческие организации, осуществляющие деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, – это реальная помощь профессиональным пожарным и спасателям.

По итогам 2019 года на территории Российской Федерации взято на учет более 35 тысяч общественных объединений, имеющих уставные задачи по проведению аварийно-спасательных работ и тушению пожаров.

В течение 2019 года общественными объединениями принято участие более 30 тысяч раз в ликвидации чрезвычайных ситуаций (пожаров) и их последствий.

В течение 2019 года в целях обучения и повышения подготовки добровольцев территориальными органами МЧС России проведено более 4 тысяч практических занятий (сборов, семинаров) с добровольцами, более 5,8 тысячи учений (тренировок) и 3394 стажировки добровольцев в учреждениях МЧС России. Данными мероприятиями охвачено около 70 тысяч добровольцев.

Таким образом, анализ нормативного правового и организационно-методического регулирования работы подразделений МЧС России по организации взаимодействия с добровольческими (волонтерскими) организациями в целях решения общегосударственной задачи развития добровольчества в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, привлечения граждан к участию в добровольных объединениях в самых различных сферах МЧС России показал, что МЧС России проводится целенаправленная информационная политика в данной области.

Список литературы

1. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июля 1995 г. (в ред. Федер. закона от 8 дек. 2020 г. № 429-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О добровольной пожарной охране [Электронный ресурс]: Федер. закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 апр. 2011 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 27 апр. 2011 г. (в ред. Федер. закона от 22 февр. 2017 г. № 21-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О пожарной безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18 нояб. 1994 г. (в ред. Федер. закона от 22 дек. 2020 г. № 454-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Об общественных объединениях: Федер. закон Рос. Федерации от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ [Электронный ресурс]: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14 апр. 1995 г. (в ред. Федер. закона от 30 дек. 2020 г. № 481-ФЗ). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства) [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 05.02.2018 г. № 15-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 янв. 2018 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 31 янв. 2018 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении Основ государственной политики в области пожарной безопасности на период до 2030 года: указ Президента Российской Федерации от 01.01.2018 г. № 2.

8. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти [Электронный ресурс]: закон Рос. Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ: одобрен Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11 марта 2020 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 марта 2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об утверждении Концепции развития добровольчества (волонтерства) в РФ до 2025 г.: распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2018 г. № 2950-р.

10. Об утверждении Дорожной карты и состава рабочей группы по реализации Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года: приказ МЧС России от 11 октября 2019 № 578. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, подведомственных им государственных и муниципальных учреждений, иных организаций с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями и перечня видов деятельности, в отношении которых федеральными органами исполнительной власти: постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2018 г. № 1425.

12. Методические рекомендации по созданию и организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны по обеспечению необходимого уровня пожарной безопасности населенных пунктов. Утв. заместителем министра МЧС России И.П. Денисовым от 19 мая 2020 г. № 2-4-71-11-12.

Материал поступил в редакцию 01.03.2021 г.

Перегудова Наталья Васильевна – заместитель начальника отдела; **Кононко Павел Павлович** – начальник сектора; **Гаврюшенко Виктория Павловна** – старший научный сотрудник; **Илларионова Надежда Михайловна** – старший научный сотрудник (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.

N.V. Peregudova, P.P. Kononko, V.P. Gavryushenko, N.M. Illarionova

NORMATIVE LEGAL AND METHODOLOGICAL REGULATION IN THE FIELD OF VOLUNTARY FIRE SERVICE ACTIVITIES

The article provides an overview of the normative legal documents regulating the activities of EMERCOM of Russia divisions regarding interaction with volunteer firefighters (volunteers). The analysis of the current legislation of the Russian Federation enables to investigate the issues of the status of voluntary servants and volunteers, as well as to reveal the organizational aspects concerning involvement of volunteer firefighters (volunteers) and volunteer organizations during elimination of emergencies in the Russian Federation.

Keywords: *voluntary movement, fire promotion, volunteer firefighter (volunteer), review, normative-and-legal regulation*

Natalya V. Peregudova – Deputy Head of Department; **Pavel P. Kononko** – Chief of Sector; **Victoria P. Gavryushenko** – Senior Researcher; **Nadezhda M. Illarionova** – Senior Researcher.

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