

УДК 614.841.3

С.А. Приходько

**ПРОБЛЕМЫ В СИСТЕМЕ ОБУЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ МЕРАМ  
ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

*В статье рассматриваются существующие проблемы в системе обучения населения мерам пожарной безопасности, связанные с несовершенством нормативной правовой базы.*

*Ключевые слова: понятийный аппарат в области пожарной безопасности, обучение мерам пожарной безопасности, законодательство в области пожарной безопасности, причины пожаров, объекты пожаров, добровольная дружина юных пожарных, распределение погибших в пожарах людей.*

**PROBLEMS OF POPULATION TRAINING IN FIRE SAFETY**

*This article discusses the current problems of public education system aimed at training fire safety measures. The problems are connected with the regulatory and legal imperfections.*

*Key words: professional names of fire safety, learning rules of fire safety, legislation of fire safety, causes of fire, objects of fire, free union of young firefighters, distribution of dead in fire.*

Десятки трагедий последнего времени – таких как в Хакасии, где пожар уничтожил десятки населенных пунктов, 48 человек погибли, а более 5 тысяч остались без крова, гибель при пожаре 23 пациентов психоневрологического диспансера в Воронежской области, семерых подростков в Ханты-Мансийском автономном округе, трагедия в Саха (Якутия), унесшая жизни пятерых человек, включая 4 детей, и еще десятки подобных трагедий наводят на мысль о серьезных проблемах и пробелах в системе обучения населения мерам пожарной безопасности.

В соответствии с определением, приведенном в ст. 2 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) «Об образовании в Российской Федерации», обучение – это целенаправленный процесс овладения обучающимися знаниями, умениями, навыками и компетенцией, развитие способностей, приобретение опыта деятельности, применение знаний в повседневной жизни и формирование у обучающихся мотивации получения образования на протяжении всей жизни [2].

В целях устранения пробелов правового характера при обучении мерам пожарной безопасности в декабре 2015 г. (Федеральным законом от 30.12.2015 № 448-ФЗ) были внесены дополнения в ст. 1 и ст. 25 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [1]. В частности, понятийный аппарат в ст. 1 ФЗ-69 пополнился определением «обучение мерам пожарной безопасности». При этом сам процесс обучения был регламентирован приказом МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645 (зарегистрирован в Минюсте РФ 21 января 2008 г., № 10938), утвердившим нормы пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций» [4].

Очевидный пробел в законодательстве, связанный с несовершенством понятийного аппарата, заключается в том, что спустя 8 лет законно существующей процедуре – обучению мерам пожарной безопасности – дается определение, касающееся целей и задач этого обучения.

Из приведенного в ст. 1 ФЗ-69 определения следует, что обучение мерам пожарной безопасности – это организованный процесс по формированию знаний, умений, навыков граждан в области обеспечения пожарной безопасности в системе общего, профессионального и дополнительного образования, в процессе трудовой и служебной деятельности, а также в повседневной жизни [1].

Анализ данного определения, во-первых, указывает на его аналогию с определением, приведенном в ст.2 ФЗ-273 «Об образовании в Российской Федерации». Во-вторых, процедура обучения мерам пожарной безопасности в рассматриваемом определении представляется только как организованный процесс. Но, следуя логике данного выше определения обучения [2], уместно было бы дополнить определение, приведенное в ст.1 ФЗ-69, фразой следующего содержания: «организованный и целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся» и далее по тексту – «по формированию» и т.д.

Предлагаемое дополнение указывает на целенаправленность процесса обучения мерам пожарной безопасности, а слово «обучающихся» предполагает вовлечение в него всех слоев населения, без деления их на возрастные категории, на категории руководителей, специалистов и работников организаций, учащихся образовательных организаций и т.д.

В приведенном в ст. 1 ФЗ-69 определении дается разъяснение о результатах достижения такого обучения, когда речь идет о формировании знаний, умений, навыков граждан в области обеспечения пожарной безопасности. Понятны и уровни образования, на которых предполагается вести обучение мерам пожарной безопасности, – в системе общего, профессионального и дополнительного образования. Ясны и определены временные границы обучения – в процессе трудовой и служебной деятельности, а также в повседневной жизни.

По мнению автора, в наименовании приведенного в ст. 1 ФЗ-69 определения – обучение мерам пожарной безопасности – отсутствует ключевое слово – **население**. С его добавлением формулировка определения наполняется масштабностью, адресностью и значимостью – **обучение населения мерам пожарной безопасности**.

К примеру, в ст. 24 «Выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к работам и услугам такого рода отнесено обучение населения мерам пожарной безопасности.

В настоящее время ст. 25 «Противопожарная пропаганда и обучение мерам пожарной безопасности» Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» изложена в новой редакции. При этом в частях 2, 3 и 4 статьи используется словосочетание – обучение мерам пожарной безопасности работников организаций, в части 5-й данной статьи использовано словосочетание – обучение обучающихся мерам пожарной безопасности. В последнем случае речь идет о школьниках, учащихся, студентах, слушателях и т.д., обучающихся в образовательных организациях – школах, училищах, колледжах, вузах и др., имеющих лицензию на право заниматься образовательной деятельностью.

Таким образом, в Федеральном законе от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 30.12.2015) приведено несколько интерпретаций определения обучения мерам пожарной безопасности, принципиально отличающихся друг от друга масштабом и полнотой охвата различных категорий обучающихся. В одном случае это работники организаций (данной категории уделено значительное внимание в нормативно-правовых документах, регламентирующих процесс обучения мерам пожарной безопасности), в другом – обучающиеся в образовательных организациях.

В связи с этим возникает несколько вопросов. Почему в ст. 25 ФЗ-69 не упомянуты другие категории населения страны? Где, по каким программам и каким образом они обучаются мерам пожарной безопасности?

В ст. 3 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» указано, что основными элементами системы обеспечения пожарной безопасности являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации и граждане. Другими словами, участие граждан – обязательное условие существования системы обеспечения пожарной безопасности государства. Далее, к одной из основных функций данной системы относятся, наряду с другими, проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности, а также содействие деятельности добровольных пожарных и привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности.

Из сказанного выше следует, что непрерывное обучение населения (всего, без отдельных категорий) мерам пожарной безопасности – обязательное условие функционирования системы обеспечения пожарной безопасности государства, и было бы логично, чтобы обеспечение пожарной безопасности государства предусматривало обязательное наличие системы обучения населения мерам пожарной безопасности.

Для понимания существующей проблемы приведем несколько примеров из официальной статистики ВНИИПО о пожарах в России за 2012-2014 гг. [6]. В этой связи представляет интерес графический материал некоторых статистических зависимостей. Динамика причин пожаров за 2012-2014 гг. (рис. 1) свидетельствует о приоритете двух очень распространенных причин – неосторожное обращение с огнем (30,73%) и нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования (27,1%).



Рис. 1. Основные причины возникновения пожаров, по [6].

В сумме это 57,83% общего количества причин возникновения пожаров.

Но в условиях производства пожароопасные работы, в том числе огневые, жестко регламентированы требованиями раздела XVI («Пожароопасные работы») Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 N 390 (в ред. от 10.11.2015) [3]. К этому добавляются десятки нормативных правовых актов и ведомственных инструкций. Следовательно, такая причина как неосторожное обращение с огнем не может иметь приоритетного характера в условиях производства, поскольку такие нарушения должны быть квалифицированы как нарушение требований пожарной безопасности при проведении огневых работ.

Подобные же требования пожарной безопасности предусмотрены в Правилах противопожарного режима в Российской Федерации к эксплуатации электрооборудования, при этом в условиях производства обязательны к исполнению Правила устройства электроустановок (ПУЭ) и Правила технической эксплуатации электроустановок потребителей (ПТЭЭП), утвержденные приказами Министерства энергетики Российской Федерации.

Следовательно, неосторожное обращение с огнем и нарушение правил устройства и эксплуатации электрооборудования как причины пожаров не могут касаться следующих категорий населения – руководителей, специалистов и работников организаций. Значит, данные причины возникновения пожаров касаются других категорий населения, предположительно не охваченных системой обучения мерам пожарной безопасности или необучаемым – к примеру, детей до 6 лет, людей со специфическими заболеваниями, в преклонном возрасте, лиц без определенного места жительства и т.д.

На рис. 2 представлена статистика количества погибших людей в зависимости от причин возникновения пожара. Результаты анализа показывают, что ежегодно (с 2012 г. по 2014 г.) из-за неосторожного обращения с огнем, а также нарушений правил устройства и эксплуатации электрооборудования гибнет более 90% от общего количества всех погибших в пожарах.

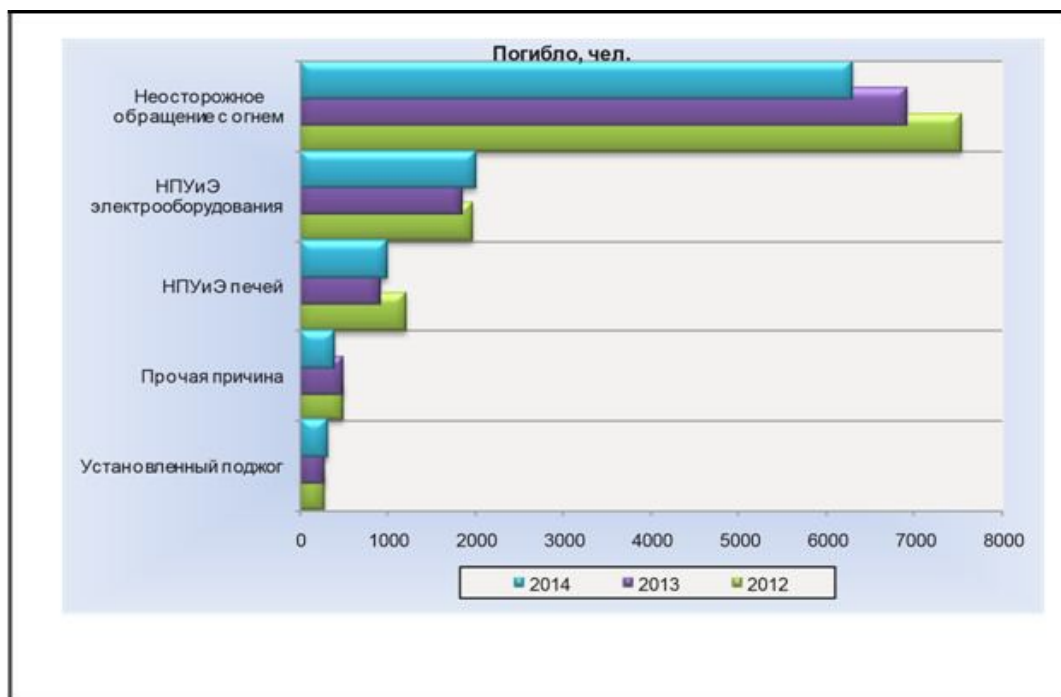


Рис. 2. Количество погибших в зависимости от причин пожара, по [6].

Основные объекты пожаров представлены на диаграммах рис. 3. Подавляющее большинство их – здания жилого сектора (68,82% от общего количества уничтоженных огнем объектов).

Доля зданий производственного и складского назначения, на которых возник пожар, составляет 2,98% от общего количества пострадавших объектов, что указывает на необходимость смещения приоритета в системе обучения мерам пожарной безопасности в сторону различных категорий населения, не занятого в сфере производства.

На рис. 4 представлена обстановка с гибелью людей при пожарах в Российской Федерации по видам объектов.

Ежегодно (с 2012 г. по 2014 г.) более 90% погибших находились в зданиях жилого сектора, погибшие при пожарах в производственных зданиях и складских помещениях составляют не более 3%.



Рис. 3. Доля пожаров по видам объектов, по [6].

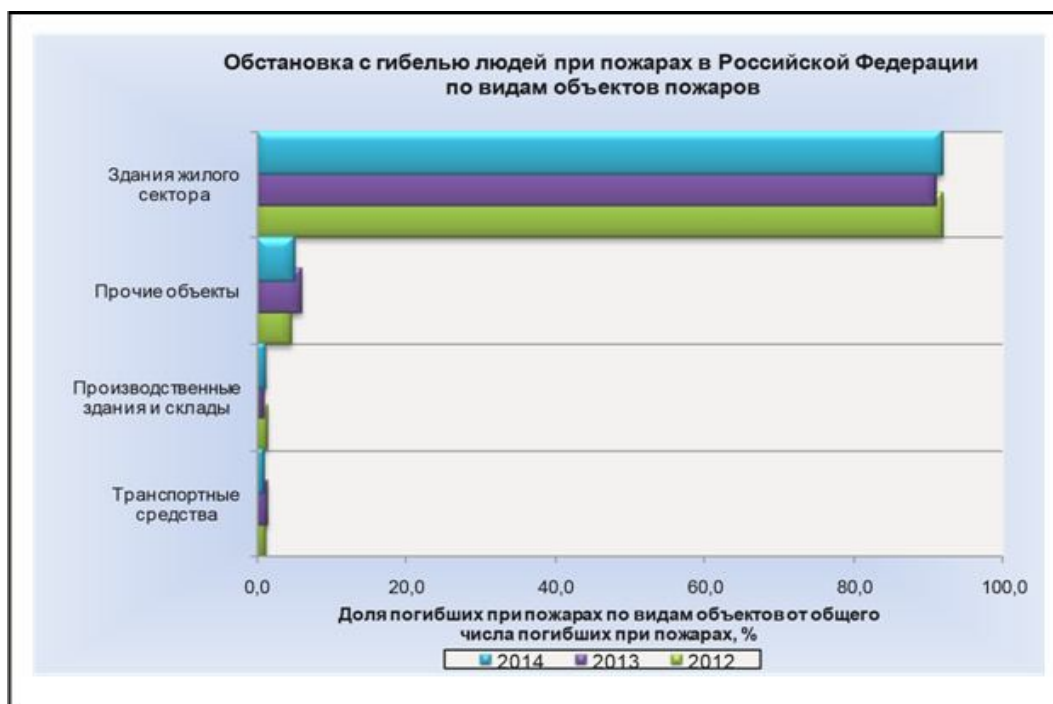


Рис. 4. Доля погибших при пожарах по видам объектов, по [6].

Анализ приведенной статистики подтверждает высокую эффективность обучения мерам пожарной безопасности работников организаций и очень низкую эффективность такой работы с другими категориями населения.

На рис. 5 и 6 представлены данные о распределении людей, погибших при пожарах, по возрастным группам (рис. 5) и по социальному положению (рис.6). Страшная, но очень нужная статистика, из которой необходимо извлекать максимум полезной информации для сохранения многих тысяч человеческих жизней.



Рис.5. Распределение погибших в пожарах людей по возрастным группам, по [6].

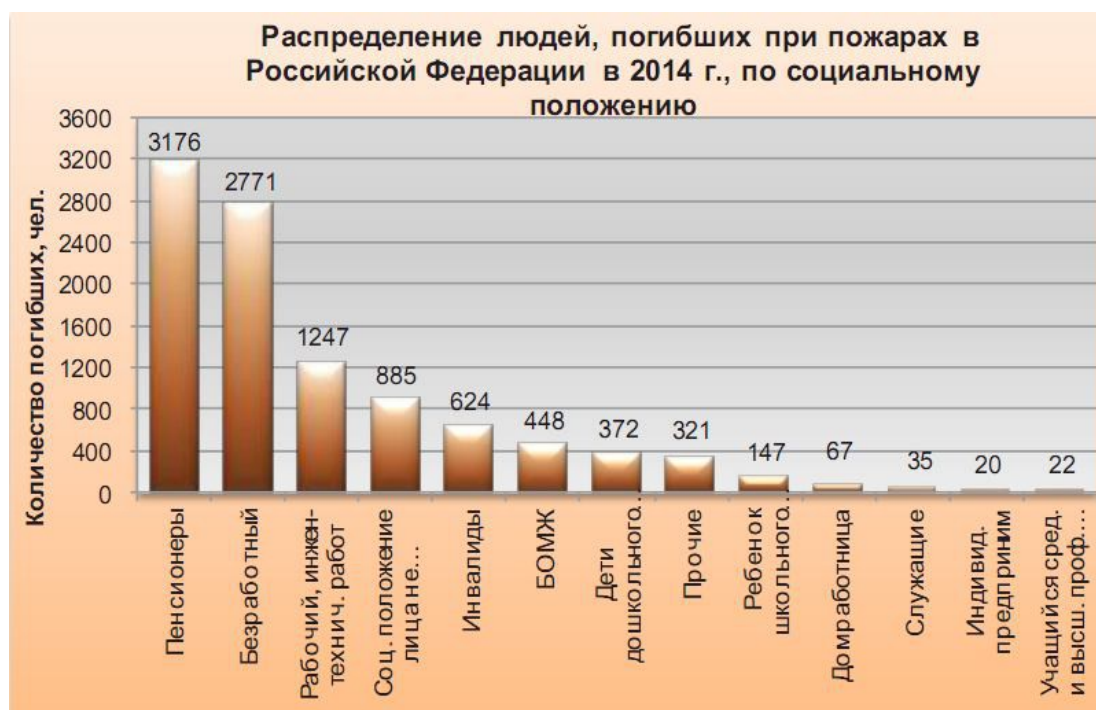


Рис.6. Распределение погибших в пожарах людей по социальному положению, по [6].

Анализ трагической статистики, представленной на рис. 5, свидетельствует, что в огне гибнет много детей в возрасте до 6 лет (367 за 2014 г.). По мнению автора, данная возрастная категория не может быть включена в систему обучения населения мерам пожарной безопасности и должна быть

отнесена к категории условно обучаемых (а может, необучаемых) из-за невозможности оценить ими реальную угрозу для жизни и здоровья при пожаре. В связи с этим в системе обучения населения мерам пожарной безопасности должна быть предусмотрена подготовка и обучение мерам пожарной безопасности родителей (особенно молодых, с первым ребенком) или опекунов.

Обучение руководителей загородных оздоровительных учреждений для детей и подростков (обучение ПТМ по специальным программам с отрывом от производства) и педагогических работников дошкольных образовательных учреждений (обучение ПТМ по специальным программам непосредственно в организациях) предусмотрено п. 36 и п. 39 норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций», утвержденных приказом МЧС России от 12.12.2007 № 645 (в ред. от 22.06.2010) [4].

Что касается детей старшего возраста, то на этот счет есть нормативные документы – приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 03.09.2015 № 971, которым утвержден «Порядок создания и деятельности добровольных дружин юных пожарных». В данном документе указано, что обучающиеся в образовательных организациях дети в возрасте от 10 до 17 лет могут быть членами добровольных дружин юных пожарных, цель деятельности которых – обучение учащихся мерам пожарной безопасности, профессиональная ориентация обучающихся образовательных организаций, пропаганда пожарно-технических знаний, направленных на предупреждение пожаров и умение действовать при пожаре (далее – добровольные дружины юных пожарных). Но при наличии принципа добровольности членства в таких дружинах введено странное, на наш взгляд, ограничение на их минимально необходимую численность – не менее 10 человек (исключение сделано для сельских школ – дружина юных пожарных может составлять менее 10 человек) [5].

Опустим обсуждение двух проблем: во-первых, принцип добровольности участия в таких дружинах, во-вторых, необязательность их наличия во всех образовательных организациях. Но даже в этом случае выпадает категория детей от 6 до 10 лет – в основном это дети, обучающиеся в начальных классах средней школы.

Что касается возрастной группы от 10 до 17 лет, то в приведенной статистике в ней числится минимальное количество от общей численности всех погибших в пожарах. Данное обстоятельство может служить подтверждением эффективности обучения мерам пожарной безопасности подростков в возрасте от 10 до 17 лет.

Возрастная категория от 20 до 60 лет – это максимальное количество погибших в пожарах – около 70% от общего их числа. Данная возрастная группа состоит в основном из трудоспособного работающего населения, на которое ориентирована основная часть нормативных правовых документов, в том числе в области обучения мерам пожарной безопасности. В связи с этим возникает вопрос к качеству обучения их мерам пожарной безопасности, так как обязательность такого обучения предусмотрена ст. 25 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и п. 3 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 390 от 25.04.2012 г. (обязательность обучения мерам пожарной безопасности относится только к работающему населению).

В частности, в п. 3 Правил противопожарного режима в Российской Федерации говорится, что к работе на объекте допускаются только прошедшие обучение мерам пожарной безопасности. Такое обучение осуществляется путем проведения противопожарного инструктажа и прохождения пожарно-технического минимума. Порядок и сроки проведения таковых определяются руководителем организации. Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций осуществляется в соответствии с нормативными документами по пожарной безопасности, основным среди них является приказ МЧС России от 12.12.2007 г. № 645 (в ред. от 22.06.2010 г.), которым утверждены нормы

пожарной безопасности, – «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций». Данные нормы устанавливают требования пожарной безопасности при организации обучения мерам пожарной безопасности работников организаций. А до этого был приказ МЧС России от 25.10.2005 г. № 764, утвердивший Инструкцию о порядке согласования специальных программ обучения мерам пожарной безопасности работников организаций.

Что касается гибели людей в возрасте старше 60 лет при пожарах, то это в основном пенсионеры. Количество данной возрастной группы доходит до 30% от общего числа всех погибших при пожарах в Российской Федерации за 2014 г.

В связи с изложенным опять обратимся к вопросу обучения населения мерам пожарной безопасности. Кто, где, по каким программам обучает данную возрастную категорию населения страны? Кто отвечает за обучение и кто контролирует данный процесс обучения?

Анализируя трагическую статистику, приведенную на рис. 6, приходим к выводу, что в системе обучения населения мерам пожарной безопасности существует серьезный пробел, в который попадают две социальные группы – пенсионеры и безработные. Более половины погибших (58,6%) приходится именно на эти группы населения России. Есть погибшие в социальной группе людей без определенного места жительства, а также лиц, социальное положение которых вообще не установлено, с непонятным социальным положением – прочие. Статистика показывает около 75% гибели в пожарах людей, социальные категории которых в нормативно-правовых актах не упомянуты или имеются в виду.

На диаграммах рис. 7 представлено очередное подтверждение проблем в системе обучения населения мерам пожарной безопасности

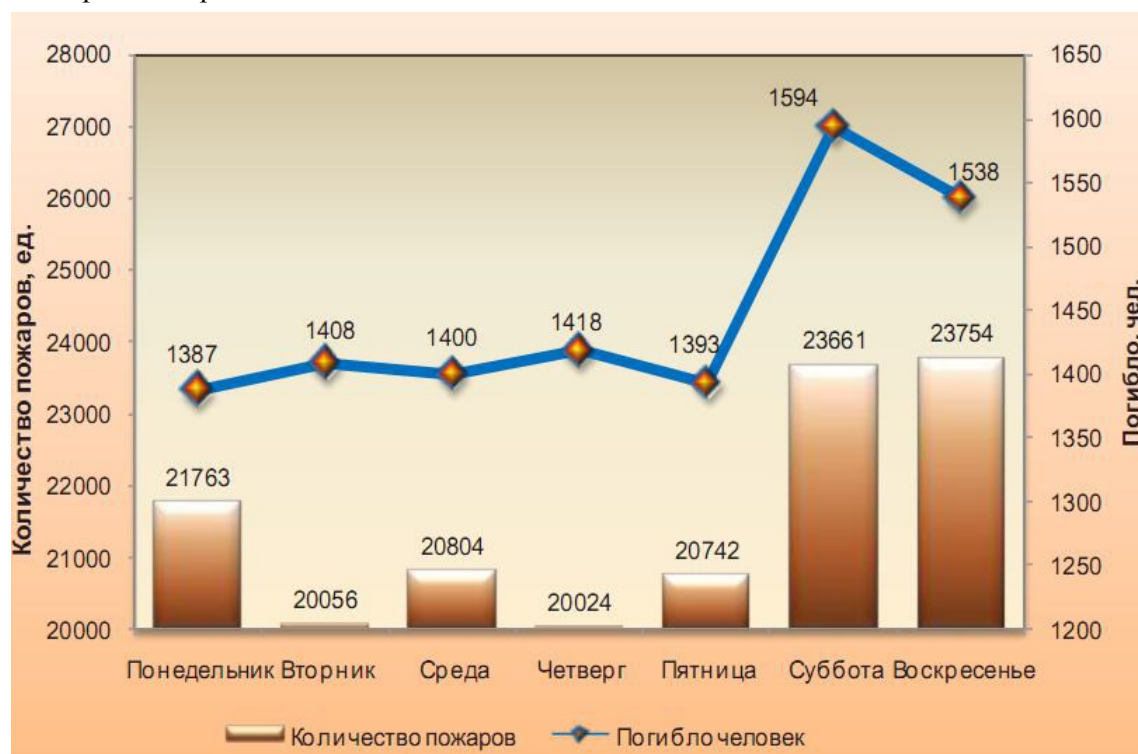


Рис. 7. Распределение погибших в пожарах людей по дням недели, по [6].

На выходные (субботу, воскресенье) приходится максимум пожаров в течение недели и максимум погибших в огне людей. В это время основная часть населения страны находится вне сферы производства, т.е. не в производственных цехах и складских помещениях, а в личных домах, квартирах, на дачах, в гаражах и т.д.

В заключение статьи автор вносит несколько предложений.



1. Наименование определения – обучение мерам пожарной безопасности, приведенного в ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 30.12.2015) – целесообразно дополнить словом «населения», после чего изложить в следующей редакции: «обучение населения мерам пожарной безопасности».

2. Содержание определения – обучение мерам пожарной безопасности, приведенного в ст. 1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 30.12.2015) – целесообразно дополнить фразой следующего содержания: «организованный и целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся» и далее по тексту «по формированию» и т.д.

3. Необходимо разработать и наполнить содержанием структуру системы обучения населения мерам пожарной безопасности, закрепив ее нормативно-правовым актом.

4. Целесообразно разработать и утвердить на федеральном уровне специальные программы обучения мерам пожарной безопасности для различных категорий населения, не попадающих под норму приказа МЧС России от 12.12.2007 № 645 (в ред. от 22.06.2010) об утверждении норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций».

5. На законодательном уровне (Минобрнауки РФ) ввести обязательное (дополнительно) минимально необходимое количество учебных часов (не менее 18 часов аудиторных занятий) для изучения мер пожарной безопасности студентами в рамках базовой учебной дисциплины «Безопасность жизнедеятельности» с эквивалентным увеличением часов по данной дисциплине.

---

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 30.12.2015).

2. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (в ред. от 30.12.2015).

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 «О противопожарном режиме» (в ред. от 10.11.2015).

4. Приказ МЧС России от 12 декабря 2007 г. № 645 (в ред. от 22.06.2010) «Об утверждении норм пожарной безопасности «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций». Зарегистрирован в Минюсте РФ 21 января 2008 г. N 10938.

5. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 03.09.2015 г. № 971 «Об утверждении порядка создания и деятельности добровольных дружин юных пожарных». Зарегистрирован в Минюсте России 20 октября 2015 г. № 39369.

6. Пожары и пожарная безопасность в 2014 году: Статистический сборник / под общей ред. А.В. Матюшина. – М.: ВНИИПО, 2015. – 124 с.: ил. 40.