

РАЗРАБОТКА НОВЫХ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ОРГАНИЗАЦИИ ДОБРОВОЛЬЧЕСКОЙ (ВОЛОНТЕРСКОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье проведен анализ нормативных правовых документов в области организации добровольческой деятельности. Анализ законодательства и организационно-методических документов, которые обеспечивают унифицированный подход к организации деятельности добровольческих организаций, позволяет МЧС России наиболее эффективно реализовывать полномочия по координации и планированию добровольческой деятельности в сфере ответственности Министерства.

Ключевые слова: добровольческая (волонтерская) деятельность, нормативно-правовое регулирование, научно-практические подходы, пожарная безопасность, совершенствование законодательства

Введение

В настоящее время государство придает все большее значение развитию институтов гражданского общества. Одним из таких институтов является институт добровольчества. В целях его развития и совершенствования принимаются законодательные и нормативные правовые акты, способствующие более полному удовлетворению потребностей граждан в реализации активной жизненной позиции и оправдании ожиданий общества от добровольческой деятельности.

С целью формирования системного подхода к развитию добровольчества (волонтерства) распоряжением Правительства Российской Федерации № 2950-р [1] утверждена Концепция содействия развитию добровольчества (волонтерства) в Российской Федерации до 2025 года, которая предусматривает основные направления развития добровольчества (волонтерства), в том числе в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности. В рамках реализации Концепции запланирована работа по совершенствованию законодательства в сфере добровольческой деятельности, обобщению лучших практик по привлечению добровольцев к работе в различных отраслях.

Концепция охватывает развитие добровольчества в различных профессиональных и социальных группах, объединяет разные добровольческие инициативы, включая корпоративное добровольчество в рамках программ социальной ответственности бизнеса. В План реализации Концепции, утвержденной Правительством Российской Федерации № 5486п-П44 [2], включены мероприятия

по совершенствованию нормативного правового регулирования и правоприменительной практики в сфере развития добровольчества, развитию механизмов поддержки добровольческой деятельности граждан, содействию реализации отдельных направлений добровольческой деятельности, а также мероприятия по поддержке добровольчества в субъектах Российской Федерации.

Федеральным законом № 135-ФЗ [3] государственные органы и органы местного самоуправления наделены правом привлекать добровольцев для решения своих задач. 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 МЧС России реализуется планомерная работа по разработке нормативной правовой и организационно-методической базы, регламентирующей деятельность добровольцев в сфере ответственности Министерства.

Приказом МЧС России № 578 [4] 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.

В этой связи в 2020 году Министерством была поставлена задача разработать пакет нормативных правовых и организационно-методических документов в области организации и осуществления деятельности добровольной пожарной охраны и добровольных спасательных формирований, которые составляют единый комплекс четко сформулированных нормативных предписаний и указаний, способствующих внедрению в практику наиболее эффективных методов и форм организации деятельности добровольческих организаций.

Выполнение данной задачи было поручено «Всероссийскому ордена „Знак Почёта“ научно-исследовательскому институту противопожарной обороны» (ФГБУ ВНИИПО МЧС России).

При выполнении задачи специалистами ФГБУ ВНИИПО МЧС России было выявлено, что тема «добровольчества» очень обширная и многоаспектная и требует изучения и применения норм различных отраслей законодательства.

При этом к основным нормативным правовым актам в сфере добровольчества (волонтерства) в области пожарной безопасности можно отнести следующие.

Конституция Российской Федерации

Федеральный закон
«Об общественных объединениях»

Федеральный закон
«О некоммерческих организациях»

Федеральный закон
«О благотворительной деятельности и
добровольчестве (волонтерстве)»

Федеральный закон
«О пожарной безопасности»

Федеральный закон
«О добровольной пожарной охране»

Федеральный закон
«Об аварийно-спасательных службах и статусе
спасателей»

Федеральный закон
«О защите населения и территорий от чрезвычайных
ситуаций природного и техногенного характера»

Концепция развития добровольчества (волонтерства) в
Российской Федерации

Правовая регламентация организации добровольческой деятельности в сфере ответственности МЧС России

Основные результаты

На основе анализа действующих нормативных правовых актов в области организации добровольческой деятельности и лучших практик ее осуществления была разработана целостная система нормативных правовых актов и организационно-методических документов, которые обеспечивают унифицированный подход к организации деятельности добровольческих организаций и позволяют МЧС России наиболее эффективно реализовать полномочия по координации и планированию добровольческой деятельности в сфере ответственности Министерства.

При разработке документов специалистами ФГБУ ВНИИПО МЧС России были рассмотрены ограничения и риски, в том числе вредные или опасные производственных факторы, связанные с осуществлением добровольческой деятельности; изучены и учтены необходимые режимные требования, правила техники безопасности и другие правила, соблюдение которых требуется при осуществ-

влении добровольческой деятельности при ликвидации чрезвычайных ситуаций или пожаров и их последствий.

Разработанные нормативные правовые и методические документы содержат алгоритм применения норм законодательства всеми заинтересованными субъектами добровольческой деятельности (гражданами, юридическими лицами – общественными объединениями, органами государственной власти, органами местного самоуправления), а также определяют механизм взаимодействия между ними.

Так, на первом этапе научных исследований в 2020 году специалистами были подготовлены следующие документы:

1. Методические рекомендации по созданию и организации деятельности подразделений добровольной пожарной охраны по обеспечению необходимого уровня пожарной безопасности населенных пунктов разработаны в целях координации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по созданию подразделений добровольной пожарной охраны, установления мер поддержки добровольной пожарной охраны и социальной защиты добровольных пожарных и содержат алгоритм применения законодательных и иных нормативных правовых актов на всех этапах организации и осуществления деятельности общественных объединений пожарной охраны (утверждены 19.05.2020 г.).

2. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления в части реализации мер по развитию добровольчества (волонтерства) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах разработаны в целях оказания методической помощи органам государственной власти, органам местного самоуправления и подведомственным организациям по реализации мер, направленных на развитие добровольчества (волонтерства) в сфере ответственности МЧС России и организации взаимодействия с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческим (волонтерскими) организациями (утверждены 18.03.2021 г.).

3. В соответствии с приказом Минтруда России № 575н [5], национальным стандартом ГОСТ Р 58853-2020 [6] разработан и утвержден 20.10.2020 Классификатор (перечень) видов деятельности (работ) добровольцев (волонтеров).

Разработка классификатора являлась первым этапом подготовки функциональной карты деятельности, осуществляемой добровольцами в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

Классификатор позволяет сформировать требования к порядку осуществления добровольческой деятельности, а также является основой для разработки программ подготовки добровольцев.

4. Порядок формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных (далее – Порядок) разработан взамен действующего ранее, утвержденного приказом МЧС России № 416 [7].

Порядок определяет состав, содержание и последовательность выполнения действий по формированию, сопровождению и актуализации баз данных, содержащих сведения об общественных объединениях пожарной охраны и добровольных пожарных.

Для обеспечения автоматизированного и оперативного выполнения работ по формированию и ведению консолидированного реестра с использованием программно-аппаратного комплекса разработан учебно-методический материал, включающий взаимосвязанный обобщенный лекционный материал по информационной системе, изложенный в виде инструкции и раскрывающий особенности работы с системой, а также методическую часть, в которой приводятся указания по работе в информационной системе.

5. Порядок взаимодействия Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, его территориальных органов и подведомственных ему государственных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности и добровольческими (волонтерскими) организациями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (далее – Порядок взаимодействия) разработан в целях реализации ст. 17.3 Федерального закона № 135-ФЗ [3] и постановления Правительства Российской Федерации № 1425 [8].

Порядок взаимодействия разработан на основе анализа лучших практик и содержит направления и формы взаимодействия, порядок заключения и содержание соглашения о взаимодействии МЧС России и добровольческой организации.

Порядок определяет условия заключения соглашения о взаимодействии, а также требования к каждой из сторон.

С учетом положений Федерального закона № 323-ФЗ [9] в Порядок взаимодействия включены положения, ограничивающие возможность заключения соглашения.

6. Положение о смотрах-конкурсах разработано в целях создания организационно-правовой основы проведения смотров-конкурсов на звание «Лучшая добровольная пожарная команда» и звание «Лучший добровольный пожарный» (утверждено приказом МЧС России № 885 [10]).

Положение разработано на основе анализа нормативно установленных полномочий МЧС России, а также лучших практик добровольческой деятельности.

Положением установлено, что смотры-конкурсы на звание «Лучшая добровольная пожарная команда» и звание «Лучший добровольный пожарный» проводятся в целях повышения готовности подразделений добровольной пожарной охраны к тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ, совершенствования профессионального мастерства добровольных пожарных, принимающих непосредственное участие в тушении пожаров, выработки психологических и физических качеств, необходимых для выполнения работ в экстремальных условиях, а также популяризации добровольчества.

Выводы

За 2020 год в МЧС России разработан комплекс нормативных правовых и организационно-методических документов, которые, будучи объединены одной предметной областью, регулируют деятельность добровольческих организаций на «всех этапах жизненного цикла».

Данными документами определены роль и место добровольчества в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах в государственном (муниципальном) социальном заказе на оказание государственных

(муниципальных) услуг в социальной сфере.

Документы взаимосвязаны по целям и полномочиям с законодательными актами, регулирующими деятельность участников добровольческой деятельности: органами государственной власти, органами местного самоуправления, добровольческими организациями и гражданами.

Вместе с тем необходимо отметить, что в ходе выполнения научной работы специалистами были выявлены проблемы, для решения которых требуется проведение дальнейших исследований.

Список литературы

1. Об утверждении Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) в РФ до 2025 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 дек. 2018 г. № 2950-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. План реализации Концепции содействия развитию добровольчества (волонтерства) Федерации до 2025 г. [Электронный ресурс]: поручение Правительства Рос. Федерации от 20 июня 2019 г. № 5486п-П44. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве) [Электронный ресурс]: Фед. закон Рос. Федерации от 11 авг. 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».

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

5. Об утверждении профессионального стандарта «Пожарный» [Электронный ресурс]: приказ Минтруда России от 07.09.2020 г. № 575н (зарегистрировано в Минюсте России 25.09.2020 г. № 60031). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. ГОСТ Р 58853-2020. Производственные услуги. Добровольная пожарная охрана. Общие требования (дата введения: 07.01.2020 г.).

7. Об утверждении порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 04.08.2011 г. № 416 (зарегистрировано в Минюсте России 12.10.2011 г. № 22031). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. 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, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления утверждается порядок взаимодействия государственных и муниципальных учреждений с организаторами добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческими (волонтерскими) организациями [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 ноября 2018 г. № 1425. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Фед. закон Рос. Федерации от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 1 ноября 2011 г.: одобрен Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 9 ноября 2011 г. (в ред. Федер. закона от 22 дек. 2020 г. № 438-ФЗ) // Собрание законодательства РФ 2011 г. № 48 ст. 6724.

10. О смотрах-конкурсах на звание «Лучшая добровольная пожарная команда» и звание «Лучший добровольный пожарный» [Электронный ресурс]: приказ МЧС России от 2 дек. 2020 г. № 885. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Материал поступил в редакцию 28.04.2021 г.

Ратникова Ольга Дмитриевна – заместитель начальника центра – начальник отдела; **Перегудова Наталья Васильевна** – заместитель начальника отдела; **Кононко Павел Павлович** – начальник сектора; **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.

O.D. Ratnikova, N.V. Peregudova, P.P. Kononko, N.M. Illarionova

DEVELOPMENT OF NEW SCIENTIFIC AND PRACTICAL APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF VOLUNTARY ACTIVITIES IN THE FIELD OF FIRE SAFETY

The article analyzes the normative legal documents in the field of organizing voluntary activities. The analysis of legislation and organizational and methodological documents, which provide a unified approach to the organization of the activities of voluntary organizations, allows the Russian Emergencies Ministry to coordinate and plan voluntary activities most effectively.

Keywords: *voluntary activity, regulatory and legal regulation, scientific and practical approaches, fire safety, improvement of legislation*

Olga D. Ratnikova – Deputy Head of Research Center – Head of Department; **Natalia V. Peregudova** – Deputy Head of Department; **Pavel P. Kononko** – Chief of Sector; **Nadezhda M. Illarionova** – Senior Researcher.

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