

Петр Монахов, канд. экон. наук, доц., Международный институт сотрудничества Восток – Запад. Фото из архива редакции и открытых источников

АСС И АСФ: ГРАНИ СОВМЕСТИМОСТИ И РАЗЛИЧИЯ

Сходство по целям и предназначению не является достаточным основанием для унификации требований, предъявляемых законодательством к аварийно-спасательным службам и формированиям. Правоприменительная практика свидетельствует о наличии противоречий с законодательством, регулирующим деятельность АСС. И существующие нестыковки требуется исправить.

Аварийно-спасательные службы (АСС), в том числе созданные организациями, эксплуатирующими либо обслуживающими опасные производственные объекты (ОПО), а также спасатели и граждане, приобретающие статус спасателя, обращаются с заявлениями по своей аттестации в соответствующие комиссии. Однако, опираясь на действующую нормативно-правовую базу, устанавливающую порядок создания, аттестации и деятельности АСС, комиссиям не всегда удается найти обоснованные решения.

АКТУАЛЬНОСТЬ ПРОБЛЕМЫ

Дело заключается, в частности, в недостаточной координации адресного подхода к этим службам. Так, не учитываются территориальные особенности АСС. Отмечается наличие некоторых избыточных требований, предъявляемых к ним.

Имеются другие недостатки в законодательстве, спорные вопросы, связанные с созданием, аттестацией и деятельностью АСС. Обо всем этом и пойдет речь далее.

Прежде отметим, что в целом наличие АСС в системе управления чрезвычайными ситуациями способствует повышению профессионализма их специалистов и является одним из факторов роста уровня готовности органов управления, аварийно-спасательных сил и средств.

Невостребованность АСС можно объяснить следующими причинами:

– законодательство не содержит обязательного требования создавать АСС в орга-



НАША СПРАВКА

В отличие от аварийно-спасательных формирований (АСФ), создаваемых на объектовом уровне, АСС, как правило, создаются на уровне организаций или вышестоящих органов управления (например, АСС ОАО «МОЭСК», АСС ФБУ «Морспасслужба Росморречфлота»). По сравнению с большим количеством АСФ, действующих в топливно-энергетическом комплексе, количество АСС, напротив, мало. Так, в аттестационную комиссию ОАК ТЭК 16/2-1 Минэнерго России за последние пять лет по поводу аттестации обратились лишь несколько структур, имеющих статус АСС.

нах управления и организациях, учредивших в своем составе уже несколько АСФ;

– в системе управления чрезвычайными ситуациями функционируют установленные законодательством органы управления, в том числе органы РСЧС, а полномочия органов управления АСС в указанной системе законодательством не установлены;

– законодательство не лишает самостоятельности и не обязывает АСФ, входящие в состав АСС, выполнять аварийно-спасательные работы с участием последних;

– имеются избыточные законодательные требования, предъявляемые при аттестации АСС;



— существуют затруднения, с которыми сталкиваются АСС при заключении договоров на обслуживание ОПО.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ

При таком положении невольно возникают вопросы: не является ли АСС в системе управления ЧС инородной структурой и насколько такая структура необходима? Для поиска ответов на них следует рассмотреть более подробно организационно-технические особенности аварийно-спасательных служб.

В законодательстве АСС и АСФ упоминаются обычно вместе (в паре), что указывает на то, что деятельность таких структур регулируется одинаковыми правовыми нормами, в том числе в части порядка их создания, регистрации, аттестации и возможности привлечения к выполнению работ по обслуживанию ОПО. Очевидно, такая унификация могла бы быть оправданна в случае полной идентичности указанных структур, совпадения всех их основных характеристик. Но если такой идентичности нет, то можно предполагать наличие каких-то недочетов.

НАША СПРАВКА

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организации, эксплуатирующие ОПО, обязаны обеспечить готовность к реагированию и ведению аварийно-спасательных работ в условиях ЧС, в том числе с использованием специально создаваемых для этого собственных АСС или АСФ, либо путем привлечения аналогичных профессиональных структур сторонних организаций, с которыми заключаются договоры на обслуживание. Возможность профессиональных АСС (ПАСС) осуществлять деятельность на договорной основе подтверждается также в ст. 11 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». При этом ст. 11 постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 492 «О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности» фактически запрещает эксплуатацию указанных ОПО без создания на них профессиональных АСС или АСФ.

На самом деле АСС и АСФ являются различными организационно-правовыми формами аварийно-спасательных сил и средств, предназначенных для ликвидации ЧС, и имеют явное сходство лишь в некоторой части. Об этом можно судить, рассматривая понятия АСС и АСФ, введенные в ст. 1 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ.

Аварийно-спасательная служба — это совокупность органов управления, сил и средств, предназначенных для решения задач по предупреждению и ликвидации ЧС и функционально объединенных в единую систему, основу которой составляют аварийно-спасательные формирования.

Аварийно-спасательное формирование — это самостоятельная или входящая в состав аварийно-спасательной службы структура, предназначенная для проведения аварийно-спасательных работ. Ее основу составляют подразделения спасателей, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами.

АСФ может осуществлять деятельность на профессиональной, нештатной основе и в качестве общественного формирования. Как можно видеть, сходство АСС и АСФ состоит в том, что их основой являются АСФ, в состав которых могут входить также вспомогательные структуры, обеспечивающие выполнение стоящих перед АСС (АСФ) задач.

Такие структуры отличаются количеством АСФ (в составе АСС их может быть несколько) и наличием у АСС специальных органов управления, которыми не обладает АСФ. Аварийно-спасательная служба создается и осуществляет свою деятельность только на профессиональной основе, а аварийно-спасательное формирование — еще и на нештатной основе, а также в форме общественных сил.

С позиций управления можно утверждать, что АСФ обладает собственными



органами управления – это исполнительные органы нижнего (объектового) уровня, в состав которых входит руководитель АСФ, его заместитель (заместители) и руководители структурных подразделений АСФ. Основными задачами этих органов управления являются непосредственное руководство аварийно-спасательными работами в районе ЧС с привлечением приданных им сил (спасателей), аварийно-спасательных средств и имущества, необходимого для выполнения вспомогательных работ.

В силу того что законодатель только упомянул о наличии органов управления АСС, но не уточнил их статус, об особенностях этих служб можно говорить, только анализируя практику их работы.

СПЕЦИФИКА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ АСС

Система управления чрезвычайными ситуациями многоуровневая, состоящая из органов управления и должностных лиц, обеспечивающих выработку, принятие и реализацию управленческих решений, направленных на предупреждение, ликвидацию ЧС и их последствий.

Органы управления АСС – это постоянно действующие органы повседневного управления, основное предназначение которых состоит в управлении деятельностью входящих в их состав АСФ. Такие органы комплектуются специалистами из числа управленческого персонала, имеющего специальную подготовку и опыт организации работ по предупреждению и ликвидации ЧС. Как раз решение вопросов предупреждения и ликвидации ЧС – основное предназначение органов управления АСС, являющихся частью общей системы управления чрезвычайными ситуациями, в том числе системы управления РСЧС.

На практике полномочия органов управления АСС определяются в результате согласованного распределения функций:

- с аппаратом управления эксплуатирующей организации, создавшей в своем составе АСС, в части руководства проведением мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС в рамках установленного этой организацией регламента;
- аппаратом управления обслуживающей организации, создавшей в своем составе АСС, в том числе в рамках заключенных договоров на обслуживание;
- органами управления АСФ, входящих в состав АСС, в части управления аварийно-спасательными работами в рамках



НАША СПРАВКА

В законодательстве об РСЧС (в частности, постановления Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1007 – о силах и средствах РСЧС, от 30 декабря 2003 г. № 794 – о единой системе РСЧС) АСС вместе с АСФ отнесены к силам и средствам, а органы управления АСС не упоминаются, полномочия таких органов не определены, механизмы регулирования их деятельности не установлены. Задачи, возлагаемые на органы управления АСС, их компетенция и полномочия устанавливаются утверждаемыми организациями, создающими такие службы, положениями об АСС, которые действуют локально в рамках этих организаций.

Положений об АСС, АСФ и действующих регламентов;

- органами управления РСЧС, в сферу деятельности которых входят объекты, обслуживаемые АСС, в части координации деятельности сил и средств, которая осуществляется, как правило, в рамках специального соглашения о взаимодействии;
- привлекаемыми эксплуатирующей организацией к обслуживанию ОПО иными силами и средствами, в том числе АСС (АСФ) сторонних организаций в части выполнения отдельных работ на аварийном объекте;
- привлекаемыми органами управления РСЧС для ликвидации ЧС силами и средствами в рамках имеющихся у них полномочий в части координации их деятельности.

При распределении функций с аппаратом управления эксплуатирующей и (или) обслуживающей организации за аппаратом управления обычно остаются функции:

планирование, договорная работа, материально-техническое обеспечение, ремонт аварийно-спасательных средств, подготовка кадров спасателей и др. При этом на АСС в режиме повседневной деятельности чаще всего возлагаются функции организации деятельности входящих в его состав АСФ, а в условиях ЧС – оперативного управления деятельностью последних, включая:

- контроль и координацию деятельности участников ликвидации ЧС;
- оперативное перераспределение сил и средств в зависимости от обстановки, складывающейся на аварийных объектах;
- организацию взаимодействия с иными органами управления, силами и средствами;
- сбор оперативной информации о ходе ликвидации ЧС;
- совершенствование стратегии реагирования и выполнения аварийно-спасательных работ.

При любых границах распределения функций управления сфера деятельности органов управления АСС будет ограничена, поскольку они не замещают, а могут лишь дополнять своим участием деятельность вышеуказанных органов управления.

На практике в организации, где создано одно или несколько АСФ, чаще всего функции управления ими реализуются в рамках постоянной системы управления организации, в том числе органами РСЧС. При этом отдельно для этих целей создавать АСС многие считают излишним, а в случаях, когда они уже созданы, они могут попасть «под нож» оптимизации.

ОТ РЕГИСТРАЦИИ ДО АТТЕСТАЦИИ

Следует считать, что необходимости в процедуре согласования и регистрации АСС нет, поскольку они имеют в своем распо-

ряжении только силы и средства входящих в их состав АСФ. При одновременном согласовании служб и формирований получается двойной учет одних и тех же сил и средств.

Согласно ст. 12 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ все аварийно-спасательные службы подлежат аттестации в порядке, установленном Положением о проведении аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 1091 «О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя».

Специфика АСС, так же как и АСФ, определяется и видами выполняемых аварийно-спасательных работ. Полномочиями **на право ведения аварийно-спасательных работ** АСС, АСФ и входящие в состав формирований спасатели наделяются при прохождении ими аттестации. При проведении аттестации АСС (формирования) проходят проверку ее (его) соответствия установленным законодательством обязательным требованиям и готовности к выполнению задач, которые на них возлагаются, в том числе заявленные к аттестации виды аварийно-спасательных работ (АСР).

В процессе аттестации спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, проводится проверка аттестуемых лиц в целях определения их профессиональной пригодности, компетентности и способности выполнять заявленные к аттестации виды АСР. Устанавливается соответствие их знаний, умений, навыков, уровня физи-



В ТЕМУ

При создании АСС сталкиваются с неурегулированными вопросами технического характера, возникающими при согласовании и регистрации АСС (в соответствии с требованиями ст. 7 и 10 Федерального закона № 151-ФЗ):

- Достаточно ли согласования и регистрации служб в одном субъекте РФ, где дислоцируются ее органы управления, или надо эту процедуру пройти во всех субъектах РФ, входящих в зону ответственности АСС и входящих в ее состав АСФ.
- Должна ли АСС пройти согласование и регистрацию вместе с входящим в ее состав формированием (формированиями).
- Как обоснованно определить зону ответственности АСС – исходя из зон ответственности, входящих в ее состав формирований, или иным способом.

ческой подготовки требованиям законодательства Российской Федерации. Положительное решение об аттестации принимается в отношении лиц, не имеющих физических, психологических и медицинских ограничений на выполнение работ, непосредственно связанных с ликвидацией ЧС в зоне действия опасных факторов ЧС.

Как уже отмечалось, АСС состоит из органов управления, аварийно-спасательных формирований и вспомогательных подразделений. Чаще всего ее деятельность ассоциируется с деятельностью органов управления службы. Очевидно, что деятельность органов управления АСС не требует наличия в их составе подготовленных к выполнению АСР спасателей и соответствующего оснащения.

В то же время при прохождении аттестации АСС (и АСФ) обязаны в установленном порядке подтвердить готовность к проведению АСР, соответствовать всем обязательным требованиям, предусмотренным при аттестации согласно п. 12 Положения о ней.

Следует считать, что распространение требования об аттестации аварийно-спасательных служб на право ведения АСР не актуально для этих структур по следующим причинам:

- 1) входящие в состав АСС формирования подлежат обязательной аттестации как отдельные структуры. Необходимость повторной аттестации АСФ вместе с аттестуемой АСС законодательством не предусмотрена;
- 2) возложение технологических обязанностей спасателей по непосредственному выполнению АСР (т. е. обязанностей рабочих) на должностных лиц органов управления службы не практикуется, так как такие



обязанности реализуются непосредственно спасателями, входящими в состав АСФ. Поэтому проводить аттестацию указанных должностных лиц на право ведения АСР не требуется, при этом возможность быть аттестованным им должна представляться;

3) вспомогательные подразделения, которые могут входить в состав АСС, аттестации не подлежат по определению, поскольку они не привлекаются к выполнению АСР в зоне ЧС;

4) должностные лица органов управления АСС должны обладать знаниями и навыками руководства силами и средствами в условиях ЧС, поэтому логично предъявлять к ним соответствующие требования. Такие требования по прохождению аттестации на право руководства ликвидацией ЧС установлены в отношении определенных категорий работников приказом МЧС России от 20 октября 2017 г. № 450 «Об утверждении Порядка проведения аттестации на право осуществления руководства тушением пожаров и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Очевидно, что аттестация на право ведения АСР и на право руководства ликвидацией ЧС – это совершенно разные вещи. При любом виде аттестации в отношении руководителей АСС не должны проводиться оценка их физического и медицинского состояния, проверка умений и навыков работы с аварийно-спасательными средствами, ибо это не требуется при работе руководителя. На результаты аттестации должна влиять только подготовленность должностных лиц к руководству ликвидацией ЧС и выполнением АСР.

СПОРНЫЕ ВОПРОСЫ СТАТУСА

Если принять во внимание вышеизложенные метаморфозы, то следует процедуру аттестации АСС на право ведения АСР из законодательства вообще исключить. Но при этом получится, что в соответствии с п. 2 ст. 12 Федерального закона 1995 г. № 151-ФЗ АСС, не прошедшие в установленном порядке аттестацию, **к проведению АСР не допускаются и к обслуживанию опасных производственных объектов не привлекаются.**

Представляется, что этот запрет надуманный. Для этого достаточно убедиться в том, что правом заключать договоры обладают только юридические лица (организации), в том числе создавшие в своем составе АСС, а также установить, что АСС и АСФ не могут иметь статус юридического лица и не имеют права как субъекты хозяй-

В ТЕМУ



АСС имеют давнюю историю, однако на деле многие из них представляют собой псевдослужбы. Это хоть и небольшая, но тоже проблема из области юридического нигилизма. Можно привести множество примеров существования аварийно-спасательных структур, именуемых службами, которые на самом деле таковыми не являются, поскольку не соответствуют юридическому понятию службы, установленному Федеральным законом от 22.08.1995 г. № 151-ФЗ, где сказано, что если в состав АСС не входят отдельные АСФ, то такую структуру следует именовать не службой, а формированием.

После принятия указанного закона можно было ожидать массового переименования служб в формирования, но этого не произошло. Видимо, такую кампанию по переименованию просто не объявляли, и не были предложены механизмы, понуждающие к приведению наименований АСС в соответствие с требованием законодательства. При этом в Положении об аттестации нет оснований для отказа в аттестации службам, не отвечающим своему юридическому статусу. Иногда, чтобы соответствовать закону, в качестве нового наименования предлагалось примерно следующее: аварийно-спасательное формирование «Аварийно-спасательная служба «Вымпел»... Лидерами же по числу псевдослужб являются аварийно-спасательные подразделения, созданные муниципальными органами (в частности, Раменская служба спасения, Аварийно-спасательная служба г. Астрахани).

Способствуют существованию псевдослужб опять же неувязки в законодательстве. Например, в федеральном законе от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации», в ст. 33 содержится требование о необходимости создания в организации газоснабжения аварийно-спасательной службы или привлечения на условиях договоров соответствующих специализированных служб. Можно с уверенностью предположить, что несмотря на прямое указание в названном законе на АСС, по смыслу повествование, несомненно, идет об АСФ.

ственной деятельности от своего имени заключать договоры на обслуживание ОПО.

Понятно, что закон не должен наделять АСС (АСФ) статусом юридического лица, тем более что этого не требуется для осуществления их деятельности. Такие структуры могут быть только подразделениями юридического лица. Этого статуса им достаточно, чтобы заниматься решением технических задач, реализовывать мероприятия по предупреждению и ликвидации ЧС, выполнять АСР. При этом финансово-экономическими, материально-техническими, кадровыми и другими вопросами, входящими в обязанность юридического лица, могут заниматься другие подразделения организации, создавшей АСС, работники которых не входят в число оперативного персонала. Именно это чаще всего наблюдается на практике.

Обладая статусом подразделения юридического лица, АСС (АСФ) могут осуществлять свою деятельность от имени создавшей ее (его) организации, пользуясь некоторыми правами юридического лица, включая право на заключение договоров – в рамках Положения об АСФ, утвержденного руководителем органа или организации, его создавшей. Причем руководитель АСС может участвовать в хозяйственной деятельности организации при условии наличия у него соответствующей доверенности.

Многие считают, что АСС (АСФ) приобретают право юридического лица в случае, если в ее (его) наименование включены слова «аварийно-спасательная служба» («аварийно-спасательное формирование»). Исходя из наименования, можно судить лишь о предназначении юридического лица (его основном виде деятельности). Независимо от того, включены ли в наименование организации слова «служба» или «формирование», статус юридического лица в соответствии с нормами гражданского законодательства имеют только сами организации (ООО, АО, ПАО, ОАО и т. п.).

На практике договоры на обслуживание ОПО заключаются не от имени АСС (АСФ), а от имени юридических лиц, их создавших. Одним из условий заключения договора является наличие у АСС (АСФ) действующей аттестации (Свидетельства на право ведения АСР). При этом организация, осуществляющая закупку услуг по обслуживанию, чаще всего отдает предпочтение участнику закупки, имеющему на руках Свидетельство об аттестации АСФ.